المحتويـات

قائمـة بالجـداول

قائمـة بالأشـكال

قائمـة بالرسـوم

شكر وعرفـان

يأتي إصدار هذا الكتاب بتكليفٍ من المنظمة العربية للتنمية الإدارية، وذلك ضمن خطتها الطموح والجادة، لتوفير المعرفة بما يستجد على الفكر الإداري والإنساني من معارف ومناهج عمل حديثة. فالشكر موصول إلى المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارةً وخبراءَ ومستشارين، مني شخصياً ومن القارئ العربي. إن هذا المؤلَّف درس جانباً هاماً حول موضوع الحكِمانية Governance من حيث ماهيتها ومكوناتها والعديد من قضاياها وتطبيقاتها العالمية، إلا أنني أهيبُ بالمنظمة العربية للتنمية الإدارية ومراكز البحث والدراسات العربية أن تعالج بالبحث والدراسة العديد من القضايا الهامة ذات العلاقة بالحكِمانية لتشكل في دورها منظومة متكاملة تفيد الخبراء والدارسين والقراء في مجالات الحكِمانية، حيث لا يمكن لكتابٍ واحدٍ أن يغطي الموضوع بشكلٍ متكاملٍ للدراسين.

إن الشكر موصول أيضاً إلى كل من تبادلت معه الأفكار وأبدى المساعدة في إنجاز هذا المؤلَّف وأخص بالذكر معالي الدكتور طاهر كنعان لتبادل الأفكار معه حول اختيار الترجمة المعبرة للمصطلح الإنجليزي بالعربية وللدكتور خالد عطيات من مجمع اللغة العربية بالمملكة الأردنية الهاشمية لتوفير بعض المعاجم والمراجع المفيدة في هذه الترجمة. كما أن الشكر والتقدير للأخت نورا لطفي من المنظمة العربية للتنمية الإدارية على متابعتها الحثيثة لإنجاز هذا المؤلَّف. والشكر والتقدير للآنسة نجوى الاسكر على الجهود المضنية التي بذلتها في الطباعة وإعادة الطباعةِ وجهدها المتواصل لإخراج هذا المؤلف بشكله النهائي. أما الشكر والامتنان فأزجيها إلى السيدة هيام زوجتي العزيزة وأبنائي على دعمهم وتوفيرهم الوقت للكتابة والاطلاع والذي جاء على حساب وقتهم الذي يجب أن أقضيه معهم ولهم، حيث جاء إنجاز هذا المؤلَّف، إما في بعض أيام الاستراحة أو آناء الليل بعد الانتهاء من الأعمال الرسمية التي تتطلب تفرغاً لساعاتٍ طويلة في العمل.

والشكر و التقدير للقارئ العربي الذي يُتاح له المجال للاطلاع وإبداء الملاحظات حول ما ورد في هذا المؤلَّف، وصولاً إلى تطويره بإذن الله، سائلاً المولي جلَّت قدرته أن يكون فيه الفائدة والخير للقارئ العربي.

والله وليُّ التوفيق.

المؤلف

الفصل الأول

الحِكمانية – المفهوم والأبعاد

مقدمـــة

بلورة الفكرة – تعاريف

الحِكمانيـــــــــــة الجيـــدة

لمــــــاذا الحِكمانيـــــــــة ؟

الفصل الأول

الحِكمانية – المفهوم والأبعاد

1 - المقدمـة :

إن الحِكمانية Governance فكرةً واصطلاحاً شاع استخدامها بشكلٍ واسع مع بداية عقد التسعينيات من قبل المنظمات الدولية كمنهجية لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول النامية نتيجة لقصور الإدارات الحكومية (القطاع الحكومي) عن تحقيق ذلك بفعالية وكفاية كافيتين. كما أن فكرة ومنهجية الحِكمانية غَدتْ في العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي على قدرٍ كبيرٍ من الأهمية للدول، سواءً المتقدمة أو النامية على حدٍ سواء، لتحقيق طموحات المواطنين فيها بتوفير التنمية الشمولية وإدامتها. إلا أن الأمر أصبح أكثر إلحاحاً على الدول النامية بشكلٍ خاص، نتيجةٍ للتحديات العالمية والإقليمية (العولمة، التجارة العالمية الحرة، الأسواق التجارية المفتوحـة، سرعة انتشـار المعلومات، التهديدات الأمنيـة)، والمحلية (التنافسيـة، تشجيع الاستثمارات الخارجية والداخلية، الفقر، البطالة، الأمن).

لذا أصبح التزام الدول النامية بمنهجية الحِكمانية الجيدة Good Governance أمراً في غاية الأهمية، لما ينطوي عليه ذلك من تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من خلال المشاركة والتشارك لإعادة رسم الأدوار لكلٍ منها ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية ذات الكفاية والفعالية والإستجابة للمواطنين وطموحاتهم وفق ما ترتكز عليه الحِكمانية الجيدة من مميزات تعكس الشفافية والمساءلة والتشارك في تحمل المسئولية والمشاركة في رسم السياسات وتعزيز دولة القانون واللامركزية لتقريب صنع القرار من المواطنين، ضمن ميزات أخرى.

فإن هذا النموذج يتطلب الفهم المشترك للأدوار للأطراف الثلاثة المكَّونَة للحكمانية واستثمار تلك الأدوار وتكاملها بما يحقق التنمية المجتمعية.

يأتي هذا الكتاب بفصوله السبعة ليعالج بالوصف والتحليل موضوع الحِكمانية، ومميزاتها وقضاياها، والتطبيقات العملية بما فيها من تجارب وحالات ومشاريع وآراء مختلفة ودروس مستفادةٍ ومتطلباتٍ للتطبيق في دول العالم العربي. حيث تعرضنا في الفصل الأول إلى الحِكمانية

كفكرةٍ ومصطلح وتعاريف مختلفة وتطور للمفهوم خلال العقود الثلاثة الأخيرة. كما بحثنا في مفهوم ومنطلقات الحِكمانية الجيدة كتوجه لعملية التغيير والإصلاح في الإدارة الحكومية، والتي يجب أن تكون هي المبادرة لعملية الإصلاح والتحول، وبحثنا في أهمية الحِكمانية والحِكمانية الجيدة وضرورتها.

أما الفصل الثاني فقد بحثنا فيه قضايا الحِكمانية من حيث مكان وجودها، ومستوياتها مع بحث الحِكمانية والعولمة، والبحث التفصيلي في النماذج المختلفة للحِكمانية سواءً على المستوى المجتمعي أو على مستوى القطاع الخاص وعلى مستوى مؤسسات المجتمع المدني في المستويات الدولية والإقليمية والقُطرية. كذلك، تم دراسة مكونات الحِكمانية وأهميتها التي تعتبر الأساس في تحقيق التنمية المجتمعية، إذا ما تم الاتفاق على تكامل الأدوار بينها وفقاً لمميزات الحِكمانية من مشاركة وتشارك وشفافية ومساءلة وغيرها كما وردت في نفس الفصل.

بحث الفصل الثالث دور منظومة الحِكمانية في تفعيل المشاركة انطلاقاً من حتمية المشاركة الفاعلة في رسم السياسات والاستراتيجيات والتوجهات المستقبلية على مستوى المجتمع من قبل منظومة الحِكمانية المتمثلة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص وقطاع مؤسسات المجتمع المدني. وقد تم التركيز في الفصل بشكلٍ واسعٍ على أهمية مشاركة كل من القطاع الخاص وقطاع مؤسسات المجتمع المدني في المساهمة في تحقيق التنمية المجتمعية. حيث ركّز البحث على أن الموضوعية، والمسئولية، والحرية، والديمقراطية في المشاركة تعتبر أمراً جوهرياً لإنجاح الحِكمانية الجيدة في تحقيق التنمية المجتمعية وإدامتها.

تناول الفصل الرابع بالبحث والدراسة لدور الحكومة الاستراتيجي في تفعيل المشاركة وذلك استكمالاً وتكاملاً مع دور القطاع الخاص ودور قطاع مؤسسات المجتمع المدني في الفصل الثالث. فبعد التركيز في التحليل على أهمية مبادرة القطاع الحكومي لتفعيل المشاركة تم بحث عددٍ من النماذج الدولية مثل النماذج المطبقة من قبل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP في الإصلاحات الاقتصادية والإدارية والقضائية والتشريعية في العديد من الدول التي تقوم تلك المنظمات الدولية بتقديم المساعدات الفنية والمالية لها بهدف تحقيق التنمية المجتمعية وإدامتها. مثلما تم دراسة نموذج الإدارة العامة الجديد والذي طبق في المملكة المتحدة

ونموذج إعادة اختراع الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية استكمالاً لما تم دراسته من نماذج إقليمية وقُطرية في الفصل الثالث من هذا الكتاب بهدف استخلاص الدروس من تلك النماذج، لتوظيف ما يمكن منها، في إصلاح مؤسسات الحِكمانية في الدول النامية بشكلٍ عام والدول العربية بشكلٍ خاص وبما يتوافق وينسجم مع بيئات تلك الدول.

وللأهمية البالغة لميزة اللامركزية في إنجاح الحِكمانية الجيدة فقد تناولنا في الفصل الخامس موضوع الحِكمانية اللامركزية من خلال بحث ماهية اللامركزية، والعلاقة بين الحِكمانية الجيدة اللامركزية، والنماذج المختلفة للامركزية، والعلاقة بين الحِكمانية المحلية والتحديات التي تواجهها وكيفية التعامل معها ومن ثم دراسة مشاريع وتجارب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحِكمانية اللامركزية والتي تهدف إلى الاستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال في الدول النامية بهدف توظيفها في العديد من الدول التي تسعى لتنفيذ الإصلاحات في هذا المجال.

يتميز الكتاب بطرح العديد من التجارب والممارسات العالمية والإقليمية والقُطرية والتي تتم من خلال المنظمات الدولية والإقليمية والقُطرية المتعددة.

فقد تناولنا في الفصل السادس عدداً من الممارسات والتجارب والآراء التي تعكس خبرات ومعارف دولية وإقليمية وقُطرية وفردية في مجالات الحِكمانية الجيدة وقضاياها الجوهرية. حيث تناولنا من خلال خمسٍ وأربعين ممارسةٍ وحالة ورأي قضايا أساسية تشمل الحِكمانية وضرورة التحول، أهمية الاستجابة للمواطنين، تعزيز دور القطاع الخاص واقتصاديات آليات السوق، تجارب إصلاح الخدمة المدنية وما ينطوي عليها من ممارسات تعمل على تحديث أنظمة الخدمة المدنية وتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين وتبسيط الإجراءات والتغيير في آليات أداء الإدارة الحكومية، وتجارب تعزيز الشفافية والمساءلة وتبسيط التشريعات للحد من الفساد وتوفير منهجية تحمل المسئوليات، التجارب والممارسات في توفير اللامركزية وتعزيز سلطات الإدارات المحلية وإشراك المواطنين في كافة المدن والقرى والأحياء البعيدة عن المراكز الإدارية بما يخلق العدالة والمساواة وتحقيق الرفاهية لفئات الفقراء والأقل حظاً في الحصول على المنافع والخدمات التي توفرها الحكومة على مستوياتها المختلفة، التجارب الناجحة في

تعزيز بناء الديمقراطية ومشاركة المواطنين والمساواة والعدالة من خلال دعم السلطات التشريعية والوصول إليها من قبل المرشحين والناخبين للبرلمانات والمجالس الشعبية، وأخيراً طرح التجارب والممارسات التي تعزز أهمية المشاركة والتشارك والعناية بالبيئة وما تتعرض له من تحديات دولية وقُطرية.

تكمن أهمية تلك التجارب والممارسات بإمكانية الاستفادة منها واستثمارها في عمليات الإصلاح الاقتصادي والسياسي والقضائي والإداري الذي يمثل جوهر الحِكمانية الجيدة. فإن دراسة التجارب المتعددة والمتباينة تحقق نتائج عظيمة، إذاما تم دراستها واستثمارها بما ينسجم وطبيعة البيئة المحلية القُطرية.

أما الفصل السابع والأخير فقد تم فيه دراسة وتحليلٌ للحكمانية في الدول العربية من حيث توفير تلك الدول لجوانب وقضايا أساسية في الحِكمانية الجيدة شملت حكم القانون، الشفافية والديمقراطية والرفاهية ودور القطاع الخاص وقطاع مؤسسات المجتمع المدني، ضمن قضايا أخرى، والتي بينت بأن التحديات التي تواجه الدول العربية لا زالت كبيرةً وتحتاج إلى الكثير من الإصلاحات في مؤسسات الحِكمانية التي تتعامل مع تلك القضايا سواءً في السلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية. مثلما تم بحث عددٍ من الدروس المستفادة من التجارب الناجحة في العديد من دول العالم لتوظيف المناسب منها لتمكين عملية الإصلاح في الدول العربية. وفي النهاية تم تحديد عددٍ من متطلبات التطبيق لبرامج الإصلاح التي تسعى العديد من الدول العربية للأخذ بها بهدف تحقيق التنمية المجتمعية وإدامتها مكملاً ذلك الجزء بوضع الخلاصة حول الحِكمانية الجيدة وأهميتها البالغة لدول المجتمع العربي لتتمكن من مواجهة التحديات العالمية والإقليمية والمحلية المتمثلة في الجوانب الأمنيةِ والإقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية والتكنولوجية التي تعتبر أموراً وقضايا مفصلية في تحقيق التنمية المجتمعية وإدامتها. وقد ذيلّنا هذا الكتاب بعددٍ من المراجع الإضافية العربية والإنجليزية بحيث يمكن الرجوع إليها للقارئ في هذا المجال.

2 - فكـرة الحِكمانية (Governance)

الحِكمانية عبارة عن **مصطلح تم البدء في استخدامه مع بداية عقد التسعينيات** حيث تزايد استخدام هذا المصطلح بشكلٍ واسع في المراحل الأخيرة من عقد التسعينيات وأصبح شائع الاستخدام من قبل خبراء الإدارة، وبشكلٍ خاص من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**) وغيرهما من المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية.

وكفكرة واصطلاح ***تم إعطاء أكثر من معنى للحكمانية*** نتيجة اختلاف التفسير والفهم والمدلول للمصطلح بين الكتاب والمفكرين أنظر إطار (8) وإطار (41). **مثلما تم المزج بين مصطلح الحِكمانية ومصطلح الحكومة (Government)** حيث استخدم كمرادف لمصطلح الحكومة لدى البعض والذي ربما ينطوي على انعكاسات سلبية أو مغلوطة نحو ما ينطوي عليه كل من المصطلحين من أبعاد على المستوى الحكومي والمجتمعي. باختصار، فإن عدم الوضوح وعدم الفصل الدقيق بين المفاهيم ينطوي على عواقب عملية هامة، سواء في تعريف المشاكل والتأثير عليها وكذلك التأثير على تحليل السياسات لكيفية علاج تلك المشاكل.

إن تميّز فكـرة الحِكمانية (**Governance**) وانعتاقها عن فكرة الحكومـة (**Government**) يبدأ بالظهور عندما تتسم هذه الحكومة بأنها مؤسسةٌ أكثرُ انعزالاً عن المواطنين وأكثر التصاقاً وتقيداً بالعمليات الإدارية، وذلـك بالرغم من نـدرة تعريف الحكومة كعمليات في عصرنا الآن، حيث يُنظر إلى الحكومة الآن بأنها مجموعة مؤسسات كواحدة من مجموعة عناصر اجتماعية[1].

يمكن القول بأن **اتساع حجم المجتمعات ضاعف من عزلة الحكومة عن المواطنين** مما **دعا إلى ضرورة وجود ممثلين لهؤلاء المواطنين** يتولون مهمة تمثيل المواطنين ونقل وجهة نظرهم – إذا جاز التعبير – في رسم السياسات التي تهم المجتمع والمواطن الذي ينتج عنه الكثير من انعزال الحكومة عن المواطنين، إذا علمنا بأن **عملية التمثيل، رغم أهميتها كآلية ديمقراطية، إلا أنها لن ترقى إلى مستوى التمثيل الفعلي للمواطن نفسه**، ناهيك عما يكتنف عملية التمثيل من قبل الممثلين (**Representatives**) من سلبياتٍ عديدةٍ وقصورٍ في عمليةِ التمثيل الفعلي.

---

(1) تعريف : Oxford Dictionary

وهنا يأتي دور الحِكمانية لتعكس كيف تتفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى، وكيف ترتبط تلك الأطراف بالمواطنين وكيف يتم اتخاذ القرارات في عالم يزداد تعقيداً يوماً بعد يوم[2].

ولفهم فكرة الحِكمانية يغدو من الأهمية بمكان أن نعرف بأن الاهتمام والعناية بالأمور العامة (Public Issues) ليست حكراً على الحكومة. فإن هناك عناصر (**Factors**) أخرى تشمل الصحافة، والمؤسسات المدنية في عدد من المجتمعات، والمؤسسات العسكرية والدينية بالإضافة إلى مؤسسات الأعمال والمؤسسات الربحية (غير التطوعية) تشارك ليس فقط في الاهتمام، بل وفي أخذ الدور في طرح الأمور العامة.

تعاريف الحِكمانية

إن مصطلح الحِكمانية (**Governance**) (إطار 8) ***ليس كلمة جديدة***، إلا أن ظهورها في النقاش حول المؤسسة الاجتماعية ***يعتبر، نسبياً، تطوراً جديداً***. ولعل هذا المصطلح ***يفتقر أيضاً إلى الترجمة الدقيقة*** إلى اللغات الأخرى. فعلى سبيل المثال تم ترجمة المصطلح في العربية إلى العديد من الكلمات مثل **"إدارة الحكم"، "الحِكمانية"، "الإدارة المجتمعية"، الحكم**. تم اختيار مصطلح الحِكمانية من قبل المؤلف لكلمة Governance وذلك بعد الرجوع إلى الترجمات المختلفة والمشار إليها في هذا الكتاب، إضافةً إلى الرجوع إلى كتاب الماوردي "الأحكام السلطانية والولايات الدينية والذي يشير إلى ربط حكم السلطة بالسلطان والسلطانية، وإلى المعجم العربي الأساسي للناطقين بالعربية ومتعلميها الصادر عن المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم والذي ورد فيه لفط "حِكْمَةٌ" وتعني معرفة أفضل الأشياءِ بأفضل العلوم أو معرفة الحقِّ لذاتهِ ومعرفة الخير لأجل العمل به، مثلما تعني العلم والتفقه حيث ورد في القرآن الكريم "ولقد آتينا لُقمانَ الحِكمَةَ" صدق الله العظيم. كما ورد في لسان العرب للإمام أبي الفضل جمال الدين المصري بأن الحِكمة تعني العدل. أما قاموس المورد لمنير البعلبكي فترجم كلمة Governance بالحاكمة.

---

(2) Tim Plumptre & John Grahm, Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute on Governance, Ottawa, Canada, 1999. p.2.

انطلاقاً من تلك التفسيرات فقد اختار المؤلّف عن قناعةٍ مصطلح "الحِكمانية" وذلك بناءً على أن الحِكمة تعني معرفة أفضلَ الأشياء أو معرفة الحقِّ لذاته ومعرفة الخير لأجل العمل به وتعني العدل أيضاً، فإذا ما ربطنا بين الحِكْمةِ وإدارة الأمور في الدولة أو المجتمع فإننا نعني بها الحِكمانية في المعرفة والعدل في التعامل مع الأشياء وهذا ينسحب على الأفرادِ والجماعات في المجتمع. إضافةً إلى أن هذا التعبير سيعطي ميزةً وتفرّداً لمصطلح Governance والذي يختلف عن مصطلح Government وترجمته حكومة، ويميزه بشكلٍ أكبر عن مصطلح الحكم أو إدارة الحكم والتي قد تطلق على أمورٍ عديدةٍ وبهذا قد لا تعطي الخصوصية لموضوع Governance .

كما أن الاتفاق على التعريف المحدد والدقيق لمصطلح الحِكمانية أخذ أبعاداً ومضامين عديدة. ففي إحدى الندوات الدولية الحديثة قام عشرون أكاديمياً وممارساً بتتبع جذور المصطلح إلى القرنين السابع عشر والثامن عشر، **في انجلترا**، حيث جمعوا التعاريف من المصادر العديدة لها والتي أوضحت تطور اتساع معاني الحِكمانية وخلصوا إلى:

"أن التغير في دور الحكومة وتغير البيئة التي على الحكومة أن تمارس دورها فيها قد تمخض عن جلب الحِكمانية إلى الاستخدام من قبل العامة كعملية (Process)، حيث لم تعد كلمة حكومة (Government) كافية" [3].

ولعل عدداً من المنظمات الدولية بادرت إلى استخدام مضامين الحِكمانية بشكل واسع، كآلية لإدامة التنمية، من خلال العناية بتحقيق الموارد البشرية وإدامتها والعناية بالتنمية الاجتماعية بشكلٍ عام إضافة إلى التنمية الاقتصادية والسياسية والإدارية في القطاعات الحكومية والمجتمعية. ومن هذا التوجه تم تعريف الحِكمانية من قبل ***البنك الدولي*** بأنها **"الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية"** [4].

---

(3) Corkery, Joan "Introductory Report", in Governance: concepts and applications, International Institute for Administrative Studies, Brussels, 1999, p. 12.

(4)

أما **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)** فقد حشد عدداً من **الخبراء الدوليين ومن بينهم مؤلف هذا الكتاب**، لمناقشة مضامين الحِكمانية، على مدار فترات متتالية، والذين خلصوا إلى التعريف بأن الحِكمانية تعني:

"ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة مستوياته". لذا فالحِكمانية تتكون من الآليات، والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يستطيع أن يشكّل مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية ويؤدون واجباتهم ويناقشون خلافاتهم[5]. وفي **تطوير آخر تم تعريف الحِكمانية بأنها "التقاليد، والمؤسسات والعمليات التي تقرركيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام"**[6].

وفي تعريف الحِكمانية في مؤسسات القطاع التطوعي عُرفت بأنها **"العمليات والهياكل التي تستخدمها المؤسسات لتوجه وتدير عملياتها العامة وأنشطة برامجها"**[7].

مثلما تم تعريف الحِكمانية بأنها تعني:

"الهياكل, الوظائف (المسئوليات)، العمليات (الممارسات) والتقاليد المؤسسية التي تستخدمها الإدارة العليا للمؤسسة للتأكد من تحقيق رسالة المؤسسة"[8].

إلا أن معظم الكتاب في الحِكمانية يتفقون بأنها **تتعلق باتخاذ القرارات نحو التوجهات للمجتمع ولمؤسساته المختلفة**، مثلاً يتضح بأن الحِكمانية **تتضمن التفاعلات ضمن الهياكل**

---

(5) The World Bank, Governance and Development, The World Bank Publication, Washington, D.C. 1992, p. 1.

(6) United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Policy Document, N.Y. N.Y. 1997. p. 3.

(7) Louise Frechette, Speech to the World Conference on Governance, Manila, May 31, 1999.

(8) Broadbent Report, Building on Strength: Improving Governance and accountability in Canada's voluntary Sector, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 1999. p. 7.

Plumptre, Tim & Graham, John, Governance in Transition: Issues and challenges for Canada, discussion Paper, Institute of Governance, Ottawa, Canada, 1999. p. 7.

والعمليات والتقاليد والتي تحدد كيفية ممارسة السلطة وكيفية اتخاذ القرارات وكيفية تعبير المواطنين ومن يهمهم الأمر عن وجهات نظرهم. لذا فإنها تتعلق بالسلطة، العلاقات والمساءلة: من له التأثير، من يتخذ القرار، وكيف يتم مساءلة متخذي القرارات. لذا من الممكن استخدام الفكرة في مضامين مختلفة على المستوى العالمي (**Global**)، والوطني، والمحلي، والمجتمعي أو المؤسسي[9].

وفي هذا السياق يرى **محمد سيد أحمد أن مفهوم الحِكمانية** هو **تعبير عن أن شيئاً ما يتقرر كنظام حكم دون تخطيط مسبق ودون رسم أو تحديد لنظام معين،** فهو نظام ينبع من الضرورة وليس نظاماً يتقرر وفق تصور سابق، وهو يستخدم تعبير **"الحكم العولمي"** تعبيراً عن نظام حكم في ظل نظام ليس هو نظام الدولة القومية. وفي هذا الإطار حاول (R.A. Rohdes) أن **يصنِّف التعريفات التي تتناول المفهوم في الأدبيات المختلفة إلى ستة محاور يمكن تلخيصها على النحو التالي**[10]:

- المحور الأول ويدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب والتدخل الحكومي من جانب آخر فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة والذي يعكس الحد من التدخل الحكومي والاتجاه نحو الخصخصة Privatization كمؤشرات للتعبير عن عدم تدخل الحكومة إلا عند الضرورة.
- المحور الثاني ويبحث الحِكمانية من خلال التركيز على المنظمات الخاصة ويركز على مطالب المعنيين بالمنظمة (Stake holders) وكيفية إرضاء العميل.
- المحور الثالث ويعبر عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديد New Public Management والقائم على إدخال أساليب إدارة الأعمال وإدخال قيم جديدة مثل المنافسة، قياس الأداء، التمكين، ومعاملة المستفيدين من الخدمة كزبائن.

---

(9) Phillp Haid, Elder Marques & Jon Brown, R-focusing the lens: assessing the challenge of Youth Involvement in Public Policy, The Institute on Governance, Ottawa, Canada, 1999, p. 1.

(10) سلوى شعراوي وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، القاهرة، ج.م.ع. عام 2001. صفحة (10).

- المحور الرابع ويعبر عن الحِكمانية الجيدة، وهو امتداد للمحور الثالث ويزيد عليه في الربط بين الجوانب السياسية والإدارية.
- المحور الخامس ويعبر عن أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين (الحكومة، القطاع الخاص، المجتمعات المدنية) على المستويين المحلي والمركزي. حيث لم تعد الحكومة هي الفاعل الوحيد وأن هناك مساواة في الأدوار بين الفاعلين.
- المحور السادس ويرى أن مفهوم الحِكمانية يتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية.

وقد خلص (Rohdes) إلى أن تعريف الحِكمانية يمكن أن يشتمل على العناصر التاليـة:

- التنسيق بين المنظمات الحكومية وتنظيمات قطاع الأعمال الخاص والمنظمات غير الحكومية.
- عدم ثبات ووضوح الحدود بين أنشطة مختلف التنظيمات.
- استناد قواعد التعامل بين مختلف التنظيمات إلى التفاوض.
- تمتع مختلف الأعضاء في هذه الشبكة بدرجة عالية من الاستقلال.
- قدرة الدولة على توجيه باقي أعضاء الشبكة بما لها من موارد.

3 - الحِكمانية الجيدة (Good Governance)

يمكن القول بأن تعبير وفكرة الحِكمانية الجيدة قد تم استخدامها للتعبير عن أهمية **وضرورة الإنتقال بفكرة الإدارة الحكومية والحِكمانية من الحالة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً بين الأركان والعناصر الرئيسية المشكلة للحكمانية والتي تتكون بشكل أساسي من:**

- الإدارة الحكومية للقطاع العام.
- إدارة القطاع الخاص بفعالياته المختلفة.
- إدارة مؤسسات المجتمع المدني العديدة في المجتمع.

كذلك يمكن القول بأن تلك المكونات المشار إليها تتسم بالتباعد فيما بينها وعدم التكامل من ناحية وفي ضعف الإدارة على نطاق كل واحدة فيها بما يُمكن أن يوصف بالسلبية النسبية سواء في إدارة ذلك الركن أو في التفاعل مع الأركان الأخرى من ناحية أخرى.

انطلاقاً من هذا الواقع، **دعت بعض المؤسسات الدولية** بشكلٍ خاص **وبعض جهود الإصلاح** الإداري المجتمعي بشكلٍ عام **إلى إحداث نقلة نوعية في مستوى الأداء الإداري على مستوى المجتمع بما يمكن أن يحقق نتائج ملموسة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية الإدارية والسياسية, لتحسين مستوى معيشة الأفراد، وزيادة مستوى دخل الفرد، وتقليل حدة الفقر في المجتمعات النامية، والعناية بحقوق المواطنين على كافة المستويات في المجتمع، كنتائج يمكن أن تتحقق على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي.**

إضافة إلى أن **قصور الإدارة الحكومية، في العديد من الدول النامية، لتحقيق نتائج إيجابية لما يتوفر لديها من قروض ودعم ومساعدات خارجية دفع بالمؤسسات الدولية إلى إعادة النظر بالآليات المناسبة التي على تلك الدول أن تستخدمها،** لتحقيق النتائج المرجوة من تلك الفرص المتاحة، سواء كانت محلية أم خارجية. وهذا بدوره يعكس عجز الإدارة الحكومية عن حُسن استثمار الموارد والفرص المتوفرة لديها مما يدعو إلى ضرورة إعادة النظر بالآليات والعمليات والمؤسسات والتفاعلات اللازمة لتعظيم فرص المشاركة في تحمل المسئوليات بين الأطراف المكونة للحكمانية وعدم ترك الأمر بيد الإدارة الحكومية المتسمة بالتكنوقراطية وبسلبية السياسين المتعاملين معها.

إنطلاقاً من هذا الواقع يمكنني القول بأن عجز الإدارة الحكومية عن تحقيق طموحات المواطنين في الاستجابة لمتطلباتهم وطموحاتهم، بشكلٍ مناسب، عزز الحاجة إلى فكرة الحِكمانية، والتي بدأت مع بداية عقد التسعينيات، كما سبق التعريف بها، كونها تمثل الاتجاهات نحو تحقيق النتائج المأمولة للمجتمع من تخفيف حدة الفقر ورفع مستوى المعيشة ومستوى دخل المواطنين وتعزيز حقوق الإنسان وتعزيز البيئة الديمقراطية في المجتمع. **لذا تطور مفهوم الحِكمانية ذاتياً ليُعني بالحِكمانية الجيدة (Good Governance) وليعبر عن حالة أو نموذج الحِكمانية المعنية بوضع الآليات اللازمة لتحقيق النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى لتحقيقها المواطنين.**

إن **الحِكمانية الجيدة، في نظر البنك الدولي، تتطابق مع فكرة تطوير الإدارة**. حيث إن خبرات البنك الدولي في الدول النامية تشير إلى أنه رغم حُسن تعميم البرامج والمشاريع التي يمولها البنك، إلا أنها تفشل في تحقيق تلك النتائج. ورغم ضرورة الإصلاحات القانونية، إلا أن القوانين الجديدة قد تصطدم بعدم الإلزام المستمر أو الإعاقة في تنفيذها على أرض الواقع. كذلك فإن **الفشل في إشراك المستفيدين والمتأثرين بتصميم وتنفيذ المشاريع، يؤدي إلى حد كبير، إلى تقليص مدى إدامتها واستمراريتها في المستقبل. لذا فإن الحِكمانية الجيدة من وجهة نظر البنك الدولي تكون أساسية لخلق وإدامة البيئة الداعمة للتنمية التي تتسم بالقوة والعدالة، مثلما هي مكملة أساسية للسياسات الاقتصادية المجدية**[11].

أما الحِكمانية الجيدة، من وجهة نظر **مشروع الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)**، فتعتبر حالة **تعكس تقدم الإدارة وتطويرها أيضاً من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين وتستخدم الآليات والعمليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشاريع بشفافية ومسئولية أمام المواطنين.**

فالحِكمانية الجيدة، من ضمن أشياء أخرى، تتسم بالمشاركة، والشفافية والمساءلة. مثلما تتسم بالفعالية والعدالة وتعزّز روح القانون وتؤكد بأن الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ترتكز على إجماع واسع من المجتمع، وبأن أصوات من هم أشد فقراً وعرضة للمعاناة مسموعة في اتخاذ القرارات حول تخصيص موارد التنمية، فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يؤكد على أنه يضيف قيمة لبرامج محاربة الفقر الوطنية، من خلال مساعدة الدول على تطوير قدراتها، لتحقيق الحِكمانية الجيدة. **فكما تشير التقارير بأن البرنامج يخطط لتحقيق النتائج من المساعدات إضافة إلى بناء القدرات الاساسية للمجتمع والمتمثلة في**[12]:

- المؤسسـات الحاكمـة.
- إدارة القطاع الحكومي والقطاع الخاص.
- اللامركزية ودعم الحِكمانية المحلية.
- مؤسسات المجتمع المدني.

---

(11) The World Bank, Governance And Development. op.cit. p.1

(12) UNDP Policy Document, Governance for Sustainable Human Development. op.cit. p. 7.

- الدول التي تمر في ظروف حرجة وخاصة.

تلك المجالات وغيرها والتي سنأتي على بحثها بشكل أكثر تفصيلاً في الفصول اللاحقة.

وفي تقرير لبرنامج **الأمم المتحدة الإنمائي حول تقلص دور الدولة، ورد بأن للحِكمانية الجيدة أهدافاً كثيرة، وأن هناك ثلاثة أهداف أساسية تشمل:**

- تحقيق الانسجام والعدالة الاجتماعية، وذلك بتحديد الحد الأدنى لمستوى معيشة كافة المواطنين، وتحقيق مستوى من الحياة الكريمة لهم (**Decency**).
- تحقيق وإدامة حالة من الشرعية في المجتمع.
- الكفاية (**Efficient**) في تحقيق التنمية الاقتصادية وفي تخصيص واستغلال الموارد العامة. **فالحِكمانية الجيدة تُعنى بضرورة وجود شبكة من مؤسسات الحكومة تستخدم القوانين والإجراءات، والتي بدورها تعمل على خلق وإدامة بيئة اجتماعية تسمح بتنمية بشرية جيدة لتشمل كافة الجماعات في المجتمع**[13].

يؤكد جون ميل بأن الحِكمانية ليس لها محتوى معياري (**Normative Content**). وأن الحِكمانية الجيدة تكون نحو تحقيق النتائج المرغوبة من جانب، ونحو تحقيقها بالطريقة الصحيحة من جانب آخر، حيث أنها **منسجمة، بطريقة أو بأخرى، مع القيم المعيارية (Normative Values) للديمقراطية والعدالة الاجتماعية. فالحِكمانية الجيدة من وجهة نظر ميل هي نحو الرؤية (التخطيط للمستقبل)، الغاية النهائية (Destination) (وضع الأهداف وتحديد الطريق العام لتحقيق الأهداف)، الموارد (تأمين الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف أو الوصول إلى الغاية النهائية)، التحكم والسيطرة (Monitoring) (التأكد وبشكل دوري بأن الآلية المؤسسية يتم إدامتها وأنها متقدمة للأمام، ضمن الحدود القانونية، نحو الغاية النهائية)، المساءلة Accountability (التأكيد على استخدام الموارد بكفاية، وتقديم تقارير التقدم والتحويل إلى المشاركين في تحمل المخاطر)**[14].

---

(13) A UNDP Regional Report, The Shrinking State, N.Y. N.Y, 1997. p. 5.

(14) Me Gill, Governance Do's & DON'Ts, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 2001.P.7.

ويمكن القول في هذا المجال بأن الحِكمانية الجيدة تعكس مناخاً مجتمعياً ديمقراطياً يتفاعل فيه كافة أطراف المجتمع ومكوناتها المؤسسية لتحقيق مستوى معيشي أفضل لكافة أفراد المجتمع على تنوع فئاتهم ومستوياتهم، إضافة إلى تعزيز المساءلة والشفافية في الممارسات والإجراءات التي يتم اتخاذها في سبيل تحقيق الغايات النهائية للبرامج والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية الإنمائية. فمن وجهة نظر ألين مارجيث، يرى **بأن الحِكمانية ليست مجرد حالة من الشفافية والمساءلة وحكم القانون فقط، بل هي أيضا حالة من المشاركة الديمقراطية وحقوق الإنسان والاتفاق حول مكونات النفقات العامة**[15].

كذلك فإن الحِكمانية الجيدة **معنية بتفاعل المجتمعات والمؤسسات المدنية المحلية في تحمل المسئولية والمشاركة في رسم السياسات العامة. فكما يذكر جيمس سبث فإن ترويج الحِكمانية الجيدة لا يعني تقوية قدرات الدولة لتحكم فقط، بل تعني أيضاً تجديد روح المشاركة المدنية في كافة مجالات الشئون العامة**. وأن مؤسسات المجتمعات المدنية تلعب دوراً هاماً ومصيرياً في تعزيز المشاركة، وبناء الثقة وفي تصميم الاهتمامات ووجهات النظر المحلية. فالمجتمع المدني الصحي والحيوي بإمكانه المساهمة بشكل كبير في تعزيز ودعم التنمية الاقتصادية. فبينما تركز الدولة بشكلٍ كبير على وضع القوانين وتنفيذ السياسات والإجراءات، يمكنها التحقق والاستفادة من قدرات كل من المؤسسات المدنية ومؤسسات القطاع الخاص في تقديم الخدمات[16].

ولتحديد التوجه نحو **مستقبل أنشطة الحِكمانية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** حدد شابير شيما **خمس أولويات ليتم تصميم برامج لها والتي تشمل:**

- دعم للمؤسسات الحاكمة – لتشمل البرلمانات والأجهزة الانتخابية والقضاء ومؤسسات حقوق الإنسان.
- الدعم لتقوية الإدارة الحكومية وإدارة القطاع الخاص.

---

(15) Ambassador Ellen Margreth, Good Governance and Development Assistance from a Danish Perspective, Partnership for Governance, The Economic Institute of the World Bank (EDI), Washington, D.C. 1996. p. 5.

(16) James Gustave Speth, Governance for Sustainable Growth and Equity, Report of International conference, United Nations, N.Y. 1997.

- دعم اللامركزية والحكم المحلي.
- تزويد الدعم للبلدان التي تمر في مراحل إنتقالية والتي تمر بظروف خاصة.
- الدعم للمجتمعات المدنية[17] (مؤسسات المجتمع المدني).

أما الأمين العام للأمم المتحدة **كوفي عنان** فقد أكد بأن الحِكمانية الجيدة لا يمكن فرضها، سواء من قبل السلطات الوطنية أو المنظمات الدولية. ولا يمكن خلقها بين عشية وضحاها، إذ أن **الحِكمانية الجيدة هي إنجاز ونتيجة بحد ذاتها وبدونها – بدون دولة القانون، والإدارة الواضحة التي يمكن التنبؤ بسياساتها والسلطة الشرعية واستجابة الإجراءات للطموحات – فإن كافة المبالغ المخصصة للتمويل أو للمعلومات لا يمكنها أن تمهد الطريق للعالم ليصل إلى الرخاء**. فالوظيفة الأساسية للدولة، كما يؤكد الأمين العام للأمم المتحدة، هي الإعداد للبيئة المساعدة والمناسبة، التي تمكّن للاستثمار أن يتم، وللثرواتِ أن تتحقق، وللأشخاص أن يزدهر عملهم وينمو. **فالحِكمانية الجيدة تتطلب قناعة ومشاركة المحكومين، إضافة إلى الاندماج الكامل والمستمر لكافة المواطنين في مستقبل أوطانهم**[18].

يتفق معظم الكتاب بأن **الحِكمانية ليست مرتبطة بمعيار اتوماتيكي** (**Automatic Normative Connotation**)، وعلى أية حال، **فإن بعضاً من نماذج الحِكمانية أفضل من البعض الآخر في تحقيق النتائج**. كما أن **التأكيد المعطى لمكونات الحِكمانية الجيدة تختلف من مجتمع إلى مجتمع آخر وفقاً لما يقيّمه أعضاء ذلك المجتمع كنتائج مطلوبة أو إيجابية بصورة تختلف عما يقيّمه مجتمع آخر**. حيث نجد أن وضع قيمة عالية لموضوع المشاركة أو الديمقراطية أو حقوق الإنسان أو المشاركة في اتخاذ القرار تختلف كأولويات من مجتمع إلى مجتمع آخر، وعليه **فإن تقييم الحِكمانية الجيدة يصبح أمراً نسبياً**. **إلا أنه** رغم تلك الاختلافات في عملية التقييم للحكمانية الجيدة **فهناك مظاهر أساسية تشكل ما** يمكن أن يعكس الحِكمانية الجيدة كما يضعها جاكوس بورفولت والذي يلخصها بالتالي:

---

(17) G. Shabbir Cheema, Governance for Sustainable Growth And Equity, Report of International Conference, United Nations, N.Y., U.S.A., 1997. p. 20

(18) Kofi Annan, Goernance For Sustainable Growth and Equity, Report of International Conference, United Nations, N.Y. 1997. p. 20.

- إدراك شرعية قوة السلطة للعامة،
- المواطن هو محور اهتمام متخذي القرارات،
- البرامج المجتمعية مبنية على سماع المواطنين،
- سرعة تكيف الإدارة العامة لاحتياجات المواطنين في توزيع المال العام[19].

لذا نجد بأن **ما تنطوي عليه الحِكمانية الجيدة من مكونات يقود إلى النقاش حول القيم والأنماط الحضارية والنتائج الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة**. ورغم هذا الاختلاف في الاتفاق على مكونات وخصائص الحِكمانية الجيدة إلا أن هناك عدداً من الأنماطِ أو القيم العاليةِ التي تنطبقُ على كافة الحضارات. فقد نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدداً من الخصائص الحِكمانية الجيدة والتي شملت[20]:

- المشاركـة.
- التشــارك.
- سلطة القانون.
- الشفافيـة.
- الاستجابة.
- الإجمـاع.
- العدالــة.
- الفعالية والكفاية.
- المساءلـة.
- الرؤية الاستراتيجية.

وفي النتيجة فإن فهم الحِكمانية الجيدة يعيننا على رسم الطريق أو وضع الإطار المرجعي للعمليات والممارسات المستقبلية للإصلاح المؤسسي للقطاع العام بهدف تحسين مستوى الإدارة على مستوى المجتمع.

---

(19) Joan, Corkery (ed.), Governance: Concepts and Applications, International Institute for Administrative Studies, Brussels, 1999, p. 173.

(20) UNDP, Governance and Sustainable Human Development, UNDP, N.Y. 1997, p. 4

4 - لماذا الحِكمانية :

على مر العقدين الأخيرين من الألفية الثانية ظهر الاهتمام الكبير بأهمية وجود الإدارة والحِكمانية الجيدة بشكلٍ خاص نتيجة **لفشل الحكومات الرسمية وعجزها عن تحقيق طموحات المواطنين** وتلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب، وكان ذلك جلياً في المجتمعات بشكلٍ عام **وفي المجتمعات النامية بشكلٍ خاص**. فمجالات قصور الحكومات الرسمية وعدم قدرتها على الأداء بشكلٍ فعالٍ عديدة ومعروفة لدى الجميع. وعلى سبيل المثال، فالحكومات قد لا تأتي بأي مبادرة نحو بعض **القضايا لعدم توفر الأحقية أو نطاق السلطة (Jurisdiction)** مثل حالات الاهتمام العالمي "بتغير المناخ للأحوال الجوية" وغيرها من القضايا ذات الأبعاد المختلفة. وقد يظهر **عجز** وعدم قدرة الحكومات نتيجة **عدم توفر المهارات، أو البعد المالي، أو القدرات الإدارية أو المرونة لمعالجة بعض المشاكل المعقدة**. وبالمثل قد **لا ترغب الحكومات في بحث بعض القضايا أو الطروحات ذات الحساسية السياسية**، مفضلة التعايش معها بدلاً من الخوض فيها، والتعرض للعواقب السلبية لتلك الطروحات على الحكومة نفسها. **والأكثر ألماً أن تبدو الحكومة عاجزة إذا كان القادة الحكوميون يعتقدون بأن بعض القضايا العامة، صغيرة ولا تستحق الانتباه** أو الانشغال بها من ناحية، **أو أن يستخدموا مواقعهم لتعزيز طموحاتهم الشخصية، بدلاً من العناية باحتياجات المواطنين**.

فعندما لا تبادر الحكومة بالعمل أو لا تستطيع أخذ المبادرة، فهناك الآخرون الذين يمكنهم أن يأخذوا المبادرة بالعمل. "فالمواطنون" قد يلجأون للعمل سوياً على تنظيف الأحياء التي يقطنونها مثلاً. كذلك فإن **أصحاب المصالح المشتركة ربما يدعون المواطنين، والمسئولين الحكوميين ورجال الأعمال لأخذ المبادرات وللعمل سوياً، ومناقشة الأمور التي تخص العامة**. فعلى سبيل المثال، فإن أحد الصحفيين في الفلبين، أخذ المبادرة لإنشاء مشروع المحافظة على المياه النظيفة، حيث بدأ بزيارة الأطفال إلى الغابة ليتعلموا عن المياه النظيفة.

تلك المبادرة التي عرُفت بـ "السير الاقتصادي لمدينة باجيو" **Baguio City Eco-Walk**، تم إنشاؤها بمشاركة شملت مئات الأفراد، والسياسيين ورجال الأعمال، والتي تساعد على إعادة بناء نظام اقتصادي لمنطقة منابع المياه المهدورة[(21)].

فالحكومات في أيامنا هذه، تمارس ترتيب مشاركات عديدة يشارك فيها السياسيون أو المسئولون في الخدمة المدنية، السلطة، قطاعات أخرى في المجتمع. ومن الجدير بالذكر أن تلك الترتيبات للمشاركة **تحدث لأسباب متنوعة**. فربما يعود بعضٌ منها لشعور أي مجموعة بأن لها دوراً ومساهمة خاصة لا بد من تقديمها لمعالجة بعض القضايا المعقدة، أو ربما لأسباب أخرى خاصة ترغب تلك المجموعات المشاركة من أجلها.

إلا أن أمر الفشل والعجز في الإدارة لا يقتصر على الإدارة الحكومية فقط، بل إن ذلك العجز وعدم القدرة **ينسحب على المؤسسات العامة، والمؤسسات ذات النفع العام، والتطوعية غير الربحية** – كالصليب الأحمر واللجان الأولمبية الدولية – على سبيل المثال. وكذلك الأمر **بالنسبة للمؤسسات التي تسعى لتحقيق الربح أيضاً**، فلعل "تقرير كادبوري" لعام 1992 حول سوق المال في المملكة المتحدة[(22)]، وكذلك "تقرير دي" لعام 1994 عن السوق المالي في تورنتو بكندا[(23)]، وما حدث نتيجة الممارسات غير المشروعة لعدد من شركات القطاع الخاص في الولايات المتحدة مثل شركة إيرون و ورلد كوم وزيروكس في عام 2002 وآثارها السلبية على الأسواق المالية الأمريكية والعالمية، يشير إلى عدم القدرة والعجز في المؤسسات ذات الربحية أيضاً.

تعتبر كندا من الدول المتقدمة في إدخال مفاهيم الحِكمانية الجيدة، وهي من الدول التي قامت بإعداد الدراسات والابحاث على تطبيق الحِكمانية على مستويات الإدارة الحكومية،

---

(21) Tim Plumptre & John Graham, Governance and Governance and good Governance: International and Aboriginal Perspectives, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 1999, p. 5.

(22) Cadbury Report, London Stock Exchange, 1992.

(23) Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, Where were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada (Dey Report) Toronto, Dec. 1994.

والقطاعات التطوعية، وذات النظرة الربحية أكثر من غيرها من الدول المتقدمة في هذا المجال. تلك الدراسات أوضحت مجالات القصور والعجز لدى أيٍ من تلك القطاعات منفردة، في تحقيق طموحات ورغبات الجهات المستفيدة منها، سواء على القطاع الحكومي أو الخاص أو التطوعي. فقد أشار تقرير برودبنت لعام 1999 عن عجز القطاعات التطوعية لتحقيق النتائج المأمولة منها[24]. مثلما أكد المدقق العام لكندا والولايات الكندية المناظرة، وبشكلٍ كثيف خلال العقد الماضي، على أهمية ممارسة الحِكمانية الجيدة وأهميتها في تحقيق المساءلة، وفعالية الأداء المؤسسي لتعزيز كفاية إنفاق الموارد المالية العامة. مثلما بينت الدراسات الكندية العديدة في هذا المجال بأن المؤسسات التي طبقت أفضل ممارسات الحِكمانية قد حققت أفضل النتائج في معايير الأداء الأساسية[25].

وفي النتيجة نجد أن **هناك إجماعاً بأن عدم الثقة في الحكومات يغذي أهمية وجود الحِكمانية الجيدة سواء في الدول المتقدمة أم الدول النامية والفقيرة بشكلٍ خاص**. ففي مجال المساعدات الدولية للدول الفقيرة أشارات إحدى **الدراسات الهامة للبنك الدولي** بأن **هناك علاقة سلبية وعلى مدارالعقود الحديثة بين المساعدات والنمو**[26]. حيث إن بعض المجتمعات تسلمت الكثير من المساعدات الدولية الخارجية إلا أن مستوى الدخل فيها بانخفاض، بينما دول أخرى تسلمت مساعدات، قليلة مقارنة بالأولى، إلا أن مستويات الدخل بها ارتفعت بشكلٍ واضح. **فدراسة البنك الدولي زادت من احتمالية أن العديد من العوامل الأخرى وليست الأموال فقط تلعب دوراً كبيراً في عملية التنمية**. وانطلاقاً من الدراسات والأبحاث، فإن **البنك الدولي والعديد من المهتمين والخبراء الآخرين، يقيمون ويحكمون بأن الدول الفقيرة لم يتم تحقيق التنمية فيها ليس بسبب الفجوة التمويلية، بل لأسباب تعود للفجوة في المؤسسات والسياسات مقارنة مع الدول التي يتم تحقيق نتائج التنمية فيها**.

---

(24) Broadbent, Building on Strenght: improving Governance and Accountability in Canad's Voluntary Sector, Broadbent Report, 1999.

(25) Opt.Cited in Broadbent Report 1999. p. 23.

(26) Assessing Aid: What Works, what Doesn't Oxford University Press, N.Y.1988. P.35

عزز **جون كينيث جالبرت** أيضاً أهمية العوامل المؤسسية وأثرها على تحقيق التنمية الاقتصادية حيث قال:

"ونحن ننظر إلى إنجازات العصر، فعلينا جميعاً أن نثني على انتهاء المرحلة الاستعمارية. ففي الأغلب، على أية حال، إن انتهاء الاستعمار يعني أيضاً نهاية الحكومة الفعالة. وبشكلٍ خاص في أفريقيا، فالإستعمار أعطى الطريق مراراً للحكومة الفاسدة أو تجاهل وجود الحكومة كلياً. فليس هناك ما يؤكد على وجود المعاناة أكثر من غياب الحكومة المسئولة والفعَّالة والأمينة ... فالمساعدات الاقتصادية هامة، ولكن غياب حكومة أمينة وقادرة، يعني أن نتائجها ستكون قليلة. إن لدينا هنا واحدة من المهام الأساسية غير المكتملة لهذا العصر"[27].

انسجاماً مع هذا التوجه، قام كورنيل وكالت باجراء **دراسة تجريبية على مناطق هنود أمريكيين**، حيث كانت نتائج الدراسة منسجمة ومتشابهة مع نتائج دراسات البنك الدولي. فقد وجدا **ثلاثة عوامل تجيب على التساؤل القائل لماذا بعض القبائل تنمو بينما الأخرى لا تحقق التنمية**. وتلك العوامل هي[28]:

- أن لديهم القوة لاتخاذ القرارات التي تقرر مستقبلهم.
- ممارسة تلك القوة من خلال مؤسسات فعّالة.
- اختيار السياسات والمشاريع الاقتصادية المناسبة.

وبالنتيجة فإن **ظهور مفهوم الحِكمانية هو انعكاس للتغير الجاري في طبيعة ودور الحكومة من جانب والتطور المنهجي الاكاديمي من جانب آخر**[29]. حيث نلاحظ على **الجانب العملي أولاً ظهور العديد من المتغيرات التي جعلت من النظرة التقليدية للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة موضع شك، حيث المتتبع للاتجاهات الحديثة في صنع وتنفيذ**

---

(27) Galbraith, John Kenneth, A Lecture Delivered at the School of Economic, quoted in The Globe and Mail, July 6, 199,.

(28) Cornell, Stephen and Joseph P. Kalt, Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development On American Indian Reservations, Harvard Project on American Indian development, John F. Kenndy School of Government, Harvard University, Boston, U.S.A. March, 1992.

(29) سلوى شعراوي وآخرون، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، القاهرة، ج.م.ع. عام 2001، ص (4).

السياسات العامة يلاحظ ازدياد أهمية البيئة الدولية أو العوامل الخارجية في عملية صنع السياسات التي أصبحت توضع على قائمة أولويات الحكومات.

ويأتي **التغير الذي طرأ على دور الحكومة في المقام الثاني حيث أصبحت الحكومة مجرد شريك بين شركاء عديدين في إدارة شئون الدولة والمجتمع** والذي برز نتيجة زيادة كلفة دولة الرفاهية وعبئها على دافعي الضرائب.ومن هنا **ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في أدوار الحكومات، القطاع الخاص، والمؤسسات المدنية،** حيث **أصبح للأخيرين دور أكبر في التاثير على السياسات العامة مثلما كثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والقطاع الأهلي (الخاص والمدني) وحل مصطلح الحِكمانية محل الإدارة العامة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة. وهذا ما أدى إلى التحول في المنهج الاكاديمي، فإن علم الإدارة العامة مر منذ نهاية الثمانينات بمرحلة انتقالية حيث تم إحلال منظومة قيم جديدة محل المنظومة التقليدية لتسمح بالإنتقال من مفهوم الإدارة العامة إلى الإدارة الحكومية التي تعكس الإنتقال من حكومة تدار بواسطة البيروقراط إلى حكومة تدار بواسطة المنظمين Entrepreneurs**.

مثلما **ظهرت دراسات وتحليلات تعمل على إعادة العلاقة بين الحكومة والمجتمع حيث ساد التوجه نحو دور الحكومة كمحفز أو موجه وليس كمنفذ**. ومع ظهور كتابات (Osborn & Gaebler) في بداية التسعينيات حول **إعادة اختراع الحكومة** لتكون قادرة على تأدية وظائفها بكفاءة أعلى وكلفة أقل. لذا سادت مفاهيم وأفكار ضرورة استرداد كلفة الخدمات الحكومية ورسوم الانتفاع منها واستخدام آليات السوق والتعاقد الخارجي في برامج الإصلاح والذي يؤدي بدوره إلى ضرورة وأهمية منهجيات المشاركة بين القطاعات الأساسية في المجتمع من حيث رسم السياسات العامة وتنفيذها لتحقيق التنمية الشمولية وإدامتها.

وفي الخلاصة فإن هناك دلائل متنامية بأن العوامل المؤسسية لها أهمية بالغة في الظروف الاقتصادية والاجتماعية، كما أن تحقيق الشروط المرغوبة يعتمد ليس فقط على القدرات التكنوقراطية للوزارات الحكومية، بل أيضاً يعتمد على **كيفية اتصال الحكومات مع المواطنين، وعلى نشاط وحيوية المجتمع المدني،** وإضافة إلى ذلك **يعتمد على كيفية تفاعل القطاعات المختلفة في المجتمع في التعامل مع القضايا التي تهم العامة**. وهذا يوضح بأن عملية التكامل

في الأدوار بين تلك القطاعات **وأهمية بل وضرورة هذا التكامل** كانت السبب والدافع الرئيسي في إيجاد وانتشار فكرة الحِكمانية والحِكمانية الجيدة.

الفصل الثانـي
قضايا الحِكمانيـة

أين توجد الحِكمانية - نمــــاذج الحِكمانية

مكونات الحِكمانية - مميزات الحِكمانية

الفصل الثاني

قضايــا الحِكمانية

1- أين توجد الحِكمانية :

إن فكرة الحِكمانية يمكن أن تحدث أو توجد لأي شكل من أشكال النشاط الجماعي. حيث أن الحِكمانية تهتم بالجوانب الاستراتيجية لتسيير الأمور (Steering)، أي بالقرارات الاستراتيجية نحو التوجهات والأدوار. **فالحِكمانية ليست نحو أين سنتجه، فقط، بل أيضاً نحو من هم الذين يجب أن يشاركو في اتخاذ القرار،وفي أي مكانة وقدرة على المشاركة. فالحِكمانية تصبح ضرورة عندما تتعرض الحكومة للفشل أو عدم القدرة – أي عندما تغدو الحكومة بحاجة إلى الشرعية Jurisdiction، والإمكانات Capabilities، أو الاهتمام للتعامل مع مشكلة تهم العامة.**

وفي هذا الإطار تحدَّث بلمبتر وجراهام عن **ثلاث مناطق مكانية (Zone) يمكن أن ترتبط بها الحِكمانية** وهي[30]:

1 - الحِكمانية العالمية Global Governance

وهنا تكون الحِكمانية في المجال العالمي، تتعامل مع قضايا خارج مجالات الإدارة الحكومية الواحدة.

2 - الحِكمانية الوطنية National Space

وتحدث هذه في المجتمع الواحد. حيث تُفهم أحياناً بأنها الحق الخاص للحكومة والتي يمكن أن تحتوي على **عدة مستويات: الوطني، الولاية** أو **المحافظة، شبه المنطقة** Aboriginal، **الضواحي أو المحلية** Urban or Local. ويمكن إضافة مستوى **الحي** Community أيضاً تحت هذا المجال. حيث إن الحِكمانية على مستوى الحي تهتم بكيفية مشاركة العناصر الأخرى مثل مؤسسات المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرارات في الشئون ذات الاهتمام العام.

---

(30) Time Plumptre & John Graham, Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives, Institute on Governance, Ottawa, Canada, 1999. p. 8.

3 - الحِكمانية المؤسسية Corporate Governance

وهذا النمط يشكل الأنشطة **للمؤسسات المساهمة وغير المساهمة**، والتي عادة ما تكون مسئولة أمام مجالس إدارة. حيث إن بعضاً من تلك المؤسسات مملوكة ومدارة من قبل القطاع الخاص، **كمؤسسات الأعمال**. والبعض الآخر منها تكون ذات ملكية عامة، مثل المستشفيات، والمدارس، والمؤسسات العامة الحكومية. فقضايا الحِكمانية هنا تهتم بدور مجلس الإدارة وعلاقاته بالإدارة العليا التنفيذية، ومسئولياتهم تجاه المساهمين أو المتأثرين بقرارات المجلس.

الحِكمانية والعولمـة :

يمكن القول بأن مفهوم العولمة يعني من بين ما يعني (انظر الإطار 6) ازدياد الاندماج العالمي المتبادل، وأن لها أوجهاً متعددة الأبعاد منها الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، والثقافية. وتوصف العولمة بأنها تعني تدفق سريع،غير مسبوق، في البضائع والخدمات ورؤوس الأموال الخاصة، وكذلك التدفق في الأفكار، والنزعات، وظهور حركات اجتماعية وسياسية جديدة.

يمكن التأكيد بأن التوجه نحو العولمة Globalization من الأهمية بمكان، فمن الواضح لدينا **في مجال نمو المجموعات الإقليمية Regional Blocs**؛ وفي **قوة المؤسسات عبر الدولية** Intergovernmental Bodies مثل منظمة **التجارة الدولية WTO**، المؤسسات عبر الدولية التي انتشرت خلال العقد الأخير من القرن الماضي، **تؤكد بأن العولمة سيكون لها آثار ومضامين عديدة على الحِكمانية على المستويين الوطني والدولي**. ومن الآثار المشاهدة الآن يمكن أن **نلاحظ زيادة عزلة وتدني مستوى معيشة تجمعات سكانية معينة. كذلك فإن الذين ليس لديهم قدرة على إدخال تكنولوجيا المعلومات واستخداماتها، سيعانون من خطورة البقاء في مستويات متدنية**. يضاف إلى ذلك بأن **استقلالية الدولة في اضمحلال**، حيث نجد أن تلك **المؤسسات عبر الدولية** Transnational Bodies **تعمل وبشكل متزايد على بحث الاهتمامات الوطنية، مع الصحافة وفقاً للقوانين الدولية**. أما الأثر الثالث الواضح فهو **زيادة عولمة المشاكل الاجتماعية والأمنية والاقتصادية مثل الجرائم، والإرهاب، والمخدرات، والأمراض المعدية وهجرة الأيدي العاملة**. إن تلك الآثار **تؤكد بأن الحِكمانية لن تكون كنظام مغلق يُتَرَكُ لمتخذي القرارات التقليديين**. لذا فإن **دور الدولة لا بد له من العمل على إيجاد التوازن بين الاستفادة من مميزات العولمة وكذلك تزويد البيئة المحلية بالاستقرار والأمان الاجتماعي والاقتصادي، وبشكل خاص للفئات الأكثر عرضة للحرمان.**

فالعولمة تضع الحكومات تحت التحدي الكبير Greater Scrutiny الذي يقود إلى تحسين أداء الدولة لمزيد من السياسات الاقتصادية التي تتجاوب مع الاهتمامات الواسعة، وبشكل خاص العدالة (Equity). وعلى أية حال، **فمع زيادة نمو الاقتصاد العالمي، فإن العولمة تضع، أيضاً، متطلبات جديدة على الدول، لبناء هياكل ومعايير الحِكمانية الدولية لتتعامل مع التحديات العامة سواء كانت تتعلق بالمجتمع الدولي Global Common، البيئة، الجريمة، المخدرات، وأداء مؤسسات عبر القارات أو هجرة الأيدي العاملة. لذا فالتحديات لتحسين الحِكمانية تكمن ليس فقط على المستوى الوطني بل على المستوىالعالمي أيضاً**[31].

فإن تحديات العولمة يجب أن يتم إدارتها ضمن نطاق الحِكمانية الجيدة. ولمواجهة تلك التحديات، فإن **على الحكومة أن تأخذ منهجاً شمولياً لالتزامات الأمة ونقاط القوة ونقاط الضعف في المجتمع لتضع الاستراتيجيات المناسبة لمواجهة تلك التحديات**. مثلما أن **على مجالس الوزراء في الحكومات أن تطلع وتعي جيداً القضايا الدولية والتطورات التي تؤثر على المجتمع**. وان **المؤسسات والدوائر الحكومية ذات العلاقة عليها اتخاذ الإجراءات المناسبة لدراسة تلك التطورات والقضايا وتضعها تحت تصرف مجالس الوزراء في الأوقات المناسبة. هذا التحدي يفرض على الجامعات ومراكز البحث الرسمية وغير الرسمية الدراسة والتحليل للتحديات العالمية وبلورتها بشكل عملي يُمكّن للحكومات أن تتبنى المناسب منها في المجتمعات على المستوى المحلي أو الإقليمي والدولي.**

2 - نمـاذج الحِكمانيــة :

يُعرف نموذج (Model) الحِكمانية بأنه مجموعة مميزة أو تجمع لهياكل إدارية، مسئوليات (وظائف) وعمليات (ممارسات) منسجمة منطقياً مع بعضها البعض[32]. فالهياكل تعبر عن المعايير التي يتم بموجبها اختيار وتحديد عمليات مجالس الإدارة التي يتم إنشاؤها وفقاً للتشريعات والأنظمة والسياسات. بينما تعبر المسئوليات (المهام والوظائف المحددة) عن ماهية الحِكمانية. أما العمليات (الممارسات) فتعبر عن كيفية ممارسة وظائف الحِكمانية.

---

(31) United Nations, Governance For Sustainable Growth And Equity, Report of International Conference, UN, N.Y., 1997. p. 16.

(32) Mel Gill, Governance DO'S & DON'TS. Institute on Governance, Ottawa, Canada, 2001, p. 10.

تفيد الدراسات الحديثة للحكمانية والتي بدأت مع بداية التسعينيات إلى وجود نماذج عديدة للحكمانية تتفاوت وفقاً لمكونات الحِكمانية الرئيسية – سنتاولها فيما بعد – والتي تشمل الحكومة والقطاع الخاص وقطاع مؤسسات المجتمع المدنية.

ولهذا **سوف يتم تناول نماذج الحِكمانية على مستوى الدولة ومن ثم القطاع الخاص** Corporate Governance **وأخيراً مستوى القطاع التطوعي** Non Profit، علماً بأن تلك النماذج يمكن الاستفادة منها بشكلٍ مشترك ومتبادل وفقاً لطبيعة ونطاق الحِكمانية، خاصة **وأن الحكومات في عصرنا هذا أصبحت أكثر ميلاً واستخداماً لنماذج القطاع** الخاص (أنظر الإطار 19)، هذا إذا ما علمنا بأن **الحِكمانية تتميز باتساع نطاق التفاعل وتبادل الفكر والعمل بين القطاعات الثلاثة في المجتمع**، (أنظر الإطار 45).

أولاً : النماذج على مستوى المجتمع

إن تركيبة نموذج الحِكمانية قد يأخذ أشكالا مختلفة ومتنوعة **اعتماداً على تركيبة المجتمع بشكل أساسي، وعلى القوى الرئيسية لمكونات هذا المجتمع ومدى تأثيرها على المجتمع** مجال الدراسة. فإن المجتمعات التي يهيمن عليها النظام العسكري بشكل رئيسي يتسم النموذج بها بشكل يختلف عن المجتمع الذي يتسم بالتوازن بين القطاعت المختلفة أو بوجود الديمقراطية وحرية الرأي وفعالية القطاع الخاص أو المدني.

وللتدليل على هذا التنوع وضع بلمتر وجراهام ثلاث سيناريوهات في هذا النطاق، تم توضيحها وفقاً لأشكال توضيحية ألخصها على النحو التالي(33):

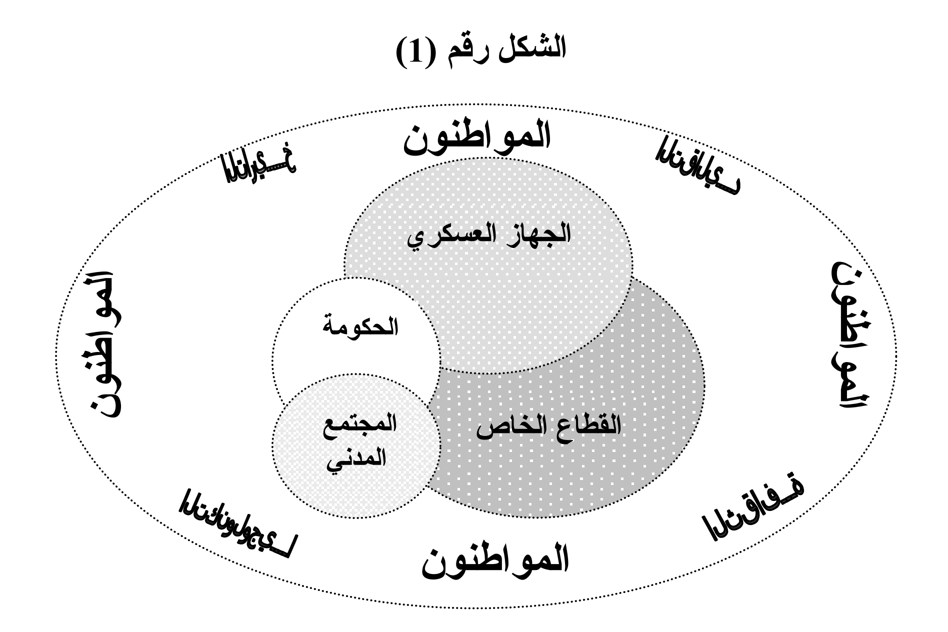
1 - النمـوذج العسكـري :

في المجتمعات التي يسيطر فيها النظام العسكري (الباكستان على سبيل المثال) نجد بأن **العلاقة بين القطاع العسكري وقطاع الأعمال تشكل مشهداً معقداً، حيث يكون الدور الأكبر في المجتمع للقطاع العسكري الذي يقرر طبيعة الإدارة للمجتمع. كما أن الصحافة تلعب دوراً ضعيفاً** وتحركها المصالح والاهتمامات الخاصة. فالشكل رقم (1) يوضح طبيعة التفاعل والهيمنة لقطاع معين على بقية القطاعات الأخرى والتي تحكم نموذج الحِكمانية.

---

(33) Tim Pulumptre & John Graham, Op.Cit. pp. 16 – 18.

الشكل رقم (1)



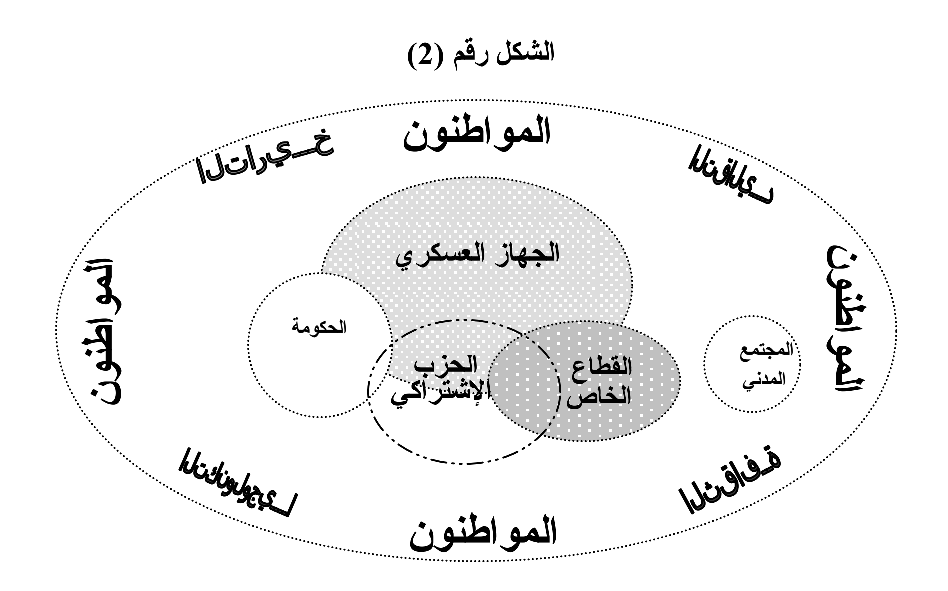
فإن هيمنة السلطة بالاهتمامات والمنافع مع وجود القليل من المساءلة العامة وسيطرة العائلات القويـة ذات التقاليد التاريخية لا تتماشى مع فكر الحِكمانية الجيدة. إلا أنها يمكن أن تجد القبول لبعض الأفكار التي لديها التقاليد التي تسمح بذلـك.

2 - نموذج "التحول الاقتصادي" Transition Economy

يتمثل هذا السيناريو **بوجود قطاع خاص يتشكل من منشآت خاصة صغيرة نسبياً ومشاريع مملوكة عائلياً ومتواضعة من حيث الحجم والقوة.** فمؤسسات الحِكمانية ذات العلاقة بالقطاع الخاص كسلطات أو هيئات التأمينات، وقوانين الإحتكار وحماية المستهلكين، أو التشريعات الفعَّالة لمؤسسات الأعمال تكون في مثل هذا النموذج إما بدائية أو غير موجودة. فكما تشاهد في الشكل رقم (2) فإن الساحة مهيمن عليها من قبل مشاريع واسعة تملكها الحكومات وتمر بمراحل من الخصخصة Privatization أو التجارية Commercialization المسيطر على عملياتها من قبل الحكومات ومن قبل أنظمة عسكرية تقليدية مرتبطة بشكل وثيق مع الحكومة.

وفي مثل هذا النموذج، أيضاً، **فإن تركيبة الحِكمانية قد لا تتوافق مع المعايير الغربية المتقدمة، إلا أن المسيطرين على الحكم في تلك الدول يفضلون منهج السيطرة على العمليات، للتحول نحو الرأسمالية بدلاً من إطلاق العنان للتنافسية الفردية التي تميز** اقتصاديات السوق الحرة. وكمثال على ذلك، **نجد أن المسئولين الفيتناميين كانوا يتحدثون في التحرك نحو العدالة Equitization وليس الخصخصة Privatization في مسيرتهم للتحول الاقتصادي.**

الشكل رقم (2)

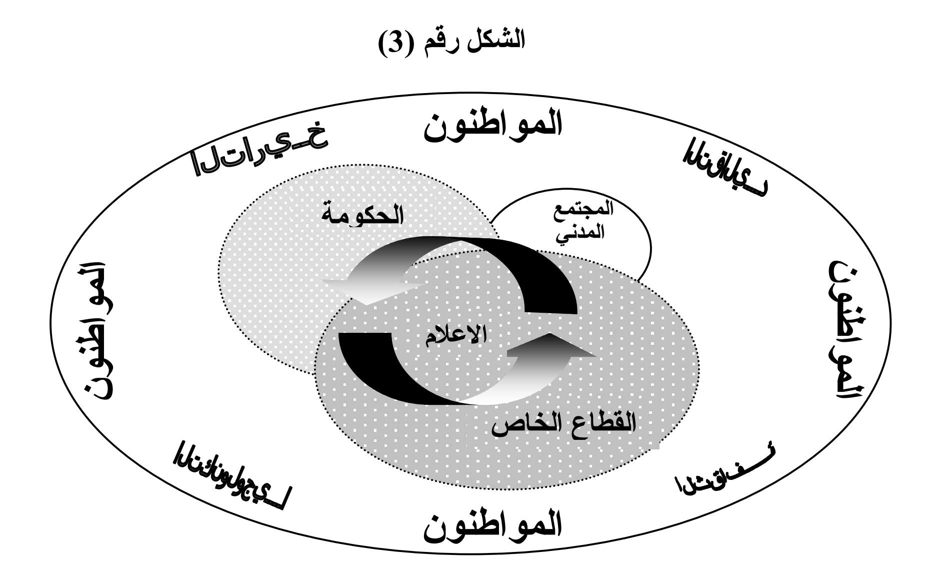


3 - النمــوذج المستقبلـــي:

بينما يوضح النموذجان السابقان للحكمانية حالاتٍ قائمةٍ بين الدول في العالم يذهب النموذج أو السيناريو الثالث نحو نموذج يمكن أن **تتخذه بعض السلطات في المستقبل** (أنظر الإطار 3)، وفي هذا النموذج فإن **دور الحكومة قد ينكمش من خلال التقليص المدروس بوعي وإدراك لما يطلق عليه "التسريب المتنامي لسلطة الدولة" المصاحب لظاهرة العولمة.، انسجاماً مع منطلق ذوي الاعتقاد بأن "الحكومة الأفضل هي الحكومة الأصغر"** (أنظر الإطار 2)، فإن الحكومة الآن تبدو ذات دور محدود نسبياً. فكما نشاهد في الشكل رقم (3) فإن **القطاع الخاص يلعب دوراً مهيمناً في الحِكمانية يشاركه في ذلك الاهتمام قطـاع إعلامي قوي.** مثلما **يثير الشكل تساؤلات حول فيما إذا كنـا قد حققنا نموذج الحِكمانية القوي إذا كانت المؤسسات والعمليات**

والتقاليد التي تقرر كيف يتم حل القضايا العامة والتي تكمن الآن بأيدي أو من اهتمامات القطاع الخاص بشكلٍ واسع، (أنظر الإطار 5).

الشكل رقم (3)



4 - نموذج الحِكمانية بالسياسة The Carver Model of Policy Governance

إضافة إلى النماذج الثلاثة الأولى لبلمتر وجراهام على مستوى المجتمع يمكنني إضافة النموذج الرابع على مستوى المجتمع. إرتبط هذا النموذج بجون كارفر والذي اشتهر كونه وضع هذا النموذج في مطلع التسعينيات، **وتم استخدامه على نطاق واسع من خلال القطاعات الحكومية والخاصة والتطوعية عبر أمريكا الشمالية، مع اختلاف درجات النجاح وفقاً لاحتياجات المؤسسات وطبيعة تكوينها**. ويعتبر نموذج الحِكمانية بالسياسة لجون كارفر النموذج الوحيد المتكامل، كنظرية عالمية للحكمانية – كنموذج فكري متجانس المبادئ والأفكار (وليس كهيكل). **فالنموذج يمكِّن مجالس الإدارة وأعضاءها – كمخولين من القادة المساهمين، والعامة والأعضاء (أوالملاك الآخرين) للتأكد من أن المؤسسات تحقق الأهداف المحددة من قبل أعضاء مجلس الإدارة ويتصرفون بأمانة واستقامة**[34].

(34)

وكون هذا النموذج، كما يقول كارفر، نظرية كاملة فإنه يمكّن المجلس بالتخطيط، والرسالة Mission، وعمل اللجان، والسيطرة على جدول الأعمال، والميزانية، والتقارير، وتقييم المدير التنفيذي، وعلاقات الإدارة، والمؤتمنين على المسئولية وكافة مجالات عمل المجلس.

وكونه يمكن تطبيقه عالمياً، فإنه يعمل في المؤسسات الجديدة أو الناضجة، الواسعة أو الصغيرة، الربحية وغير الربحية بما فيها الحكومية التي تتعرض للمشاكل أو الناجحة.

وبما أن هذا النموذج يتم وضعه بدقة، فإنه **يمكّن من تجميع حكمة المجلس بكفايةٍ كبيرةٍ للسيطرةِ بشكلٍ كافٍ، دون الدخول في تفاصيل الإدارة الصغيرة.**

فنموذج الحِكمانية بالسياسة **ينطوي على الإدارة بالسياسة كما يشير عنوانه. إلا أن تلك السياسة أكثر تقدماً من السياسات التقليدية من حيث التكوين. كما أنه يشترط أن تكون مجالس الإدارة أكثر اندماجاً ولها اليد الطولى في السياسة ورسمها ورسم الأهداف التي تعتبر أهدافاً نهائية Ends بينما يعتبر الجهاز التنفيذي والمدير التنفيذي والإدارة والإجراءات والعمليات كوسائل Means لتحقيق الغاية النهائية.** فكما يذكر كارفر فإن "الغاية من مجلس الإدارة وعمله، هي أن يقوم نيابة عن بعض الملاك ليرى أن المؤسسة تحقق ما يجب أن تحققه وفقاً للغاية منها وأن تجنب المؤسسة ما هو غيرمقبول أو غير مرغـوب فيه. لذا **فإن المجلس يعطي لنا أربعة" أصناف من السياسات للحكمانية بالسياسـية :**

- سياسات نحو الغايات Ends، بتحديد النتائج والمستقبلين لتلك النتائج وكلفة النتائج المقصود الحصول عليها.
- سياسات تحد من سلطات الرئيس التنفيذي حول الطرق للعمل والممارسات والمواقف والتصرفات.
- سياسات تقضي وتصف كيف يعمل المجلس نفسه.
- سياسات تحدد بشكل يرسم الطريق التي ترتبط بها الحِكمانية للمجلس عن الإدارة التنفيذية.

John Carver, Boards That Make a Difference, Jossey-Bass, San Francisco, U.S.A. 1990.

ولنجاح النموذج يضع كارفر عشرة مبادئ أساسية لا بد من الالتزام بها، وهي:

- الثقة التامة من قبل الملاك في المجلس.
- أن يتحدث المجلس بصوتٍ واحد.
- قرارات المجلس تعكس قرارات قسياسات مهيمنة وسائدة في المؤسسة.
- يصبغ المجلس السياسة بتحديد ورسم ماهية القيم العريضة قبل التقدم نحو القيم الضيقة والمحدودة.
- المجلس يعرف ويتعمق بدلاً من الإقرار والاستجابة لما يطرح عليه.
- يعتبر تصميم الغايات الواجب الأساسي للحكمانية.
- يتحكم المجلس بوسائل Means العاملين وبتحديدها بدلاً من وصفها ورسمها لهم.
- يصمم المجلس بشكلٍ واضح إنتاجه وعملياته.
- يُصيغ المجلس الرابطة المتسمة بالتمكّين والأمان مع الإدارة.
- السيطرة القوية على الأداء والتحكم به، ولكن وفقاً لمعايير السياسة فقط.

ورغم أن هذا النموذج تم استخدامه في مستويات مختلفة، ورغم مميزاته التي تم ذكرها من قِبَل كارفر، **إلا أنه يواجه العديد من الانتقادات الموجهة لتطبيقه على أنواع مختلفة من المؤسسات، سواء الحكومية أو في القطاع الخاص أو التطوعي. حيث إن هذا النموذج يتطلب المعرفة والكفاءة العالية من قبل مجالس الإدارة والإدارة التنفيذية على حدٍ سواء، مثلما أنه من الصعب قبول فكرة أن النموذج يناسب كافة أحجام وأنماط المؤسسات بأنواعها.**

ثانياً : النماذج على مستوى مؤسسات القطاع الخاص

Models of Corporate Governance

تركز الحِكمانية على مستوى المؤسسات بوضع الآليات اللازمة لوضع السياسات ومتابعة تنفيذها ومعرفة تأثيراتها، مثلما تشرف على السيطرة والرقابة الداخلية لأنظمة المؤسسة وإدارتها ومسئوليتها تجاه المساهمين والشركاء في تلك المؤسسات.

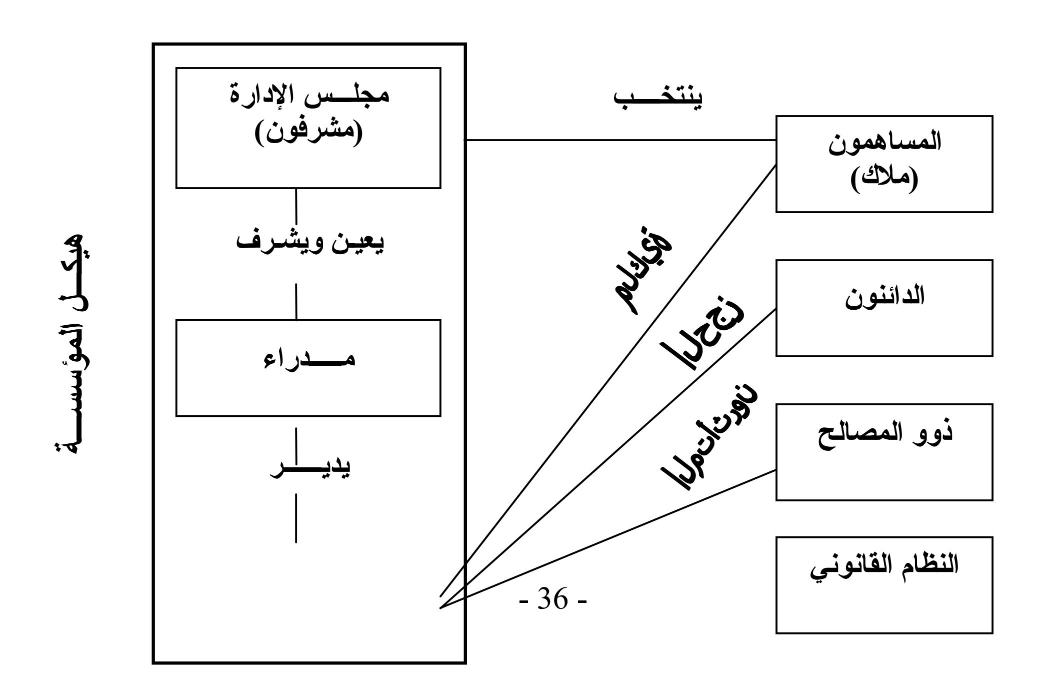
وفي هذا النطاق يمكن النظر إلى **عدد من النماذج العالمية والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:**

1 - النموذج الأنجلـو-أمريكي Anglo-American

وفقاً لهذا النموذج وللهيكل التنظيمي للمؤسسة ينتخب الملاك المساهمون مجلس إدارة يتولى الإشراف على أنشطة المؤسسة. وهذا يعني بأن المساهمين يمارسون رقابتهم على المؤسسات الخاصة من خلال مجالس الإدارة والأعضاء الذين يشكلون تلك المجالس. فالمجلس لديه ثلاث وظائف أساسية تتمثل في:

- تمثيل الملاك المساهمين.
- التوجيـه للإدارة.
- الإشراف والمراقبة.

فالمجلس يعين ويشرف على المدراء الذين يديرون شؤون المؤسسة اليومية، كما هو في الرسم رقم (1).



الشركـــة

الإطار الهيكلي

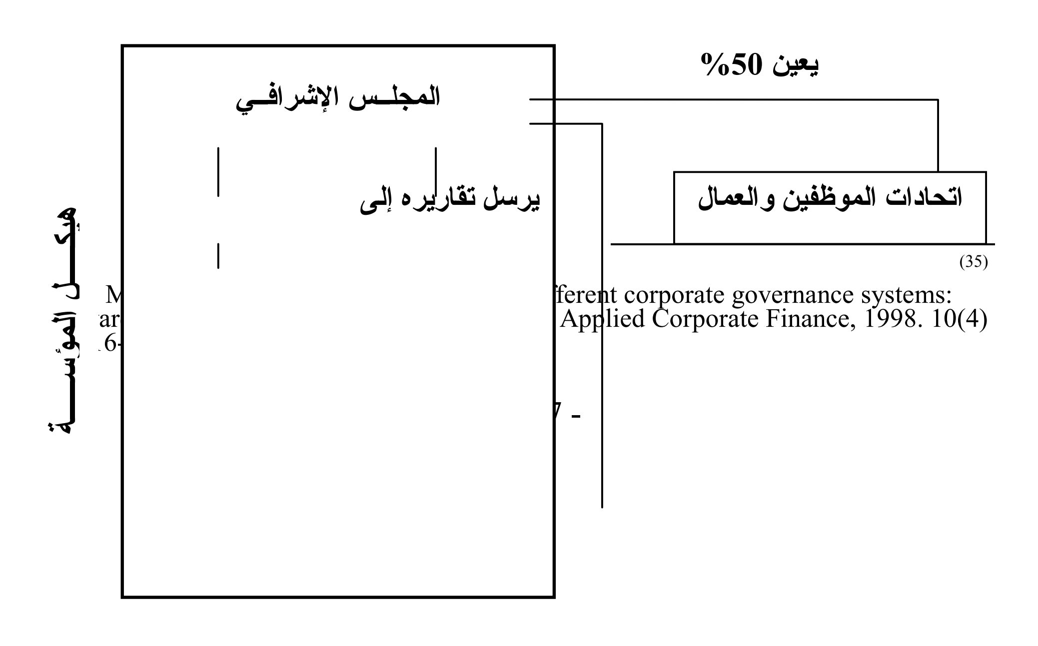
الرسم (1) النموذج الأنجلو-أمريكان.

بينما يقدم النظام القانوني الإطار الهيكلي، فإن ذوي المصالح المتأثرين في الشركة هم العاملون، الموردون والدائنون. ولكن الدائنين يستطيعون أن يمارسوا حقهم في الحجز على موجودات الشركة. **إن السياسة يتم وضعها من قبل المجلس ويتم تنفيذها من قبل الإدارة، ويقوم المجلس بالإشراف ومتابعة التنفيذ من خلال أنظمة المعلومات المصاغة لهذه الغاية.**

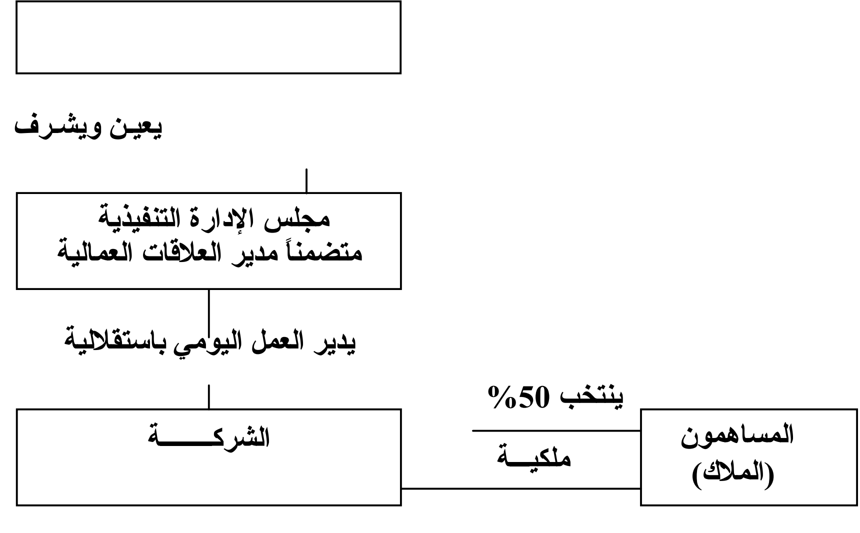
وبما أن المجلس يتم اختياره من قبل المساهمين، فإن عليه تأدية ما يرغب فيه المساهمون من حيث ضمان الكفاية في إنتاج الشركة، إضافةً إلى السيطرةِ والتحكّم في الأداء. وعلى أيـة حال، فإنه لا يوجد إجماعٌ في الاتفاق على مدى كفايةِ وفعاليةِ كلفة النموذج[35].

2 - النمـوذج الألمانـي German Model

يتميز النموذج الألماني للحِكمانية لمؤسسات القطاع الخاص بأنه رغم ملكية المساهمين للشركة إلا أنهم لا يفرضون آليات الحِكمانية فيها. حيث إن 50% من المجلس الإشرافي Supervising board يتم ***انتخابهم*** من قبل **المساهمين بينما الـ** 50% الباقون يتم ***تعيينهم*** من قبل اتحادات العمال. **ينطوي هذا النظام على أن الموظفين والعمال ليسوا فقط معنيين في أمر الشركة أو متأثرين بها، بل أيضاً لهم ميزة المشاركة في حكمانيتها ، فهم متساوون في تحمل مسئولية تنفيذ السياسة لتحقيق الأرباح للمؤسسة.** كما أن **مجلس الإشراف يعين ويتحكم في مجلس الإدارة التنفيذية،** كما في الرسم رقم (2).



(35) M... fferent corporate governance systems: ar... Applied Corporate Finance, 1998. 10(4) .6-



الرسم (2) النموذج الالماني.

ففي النموذج الألماني هناك علاقة من خلال التقارير بين المجلسين الإشرافي والإداري. ومن الأمور الهامة في هذا النموذج أن مدير العلاقات العمالية يتم مشاركته في المجلس الإداري التنفيذي كعضو عامل. وفي النتيجة فإن آليات الحِكمانية تضمنت مشاركة العمال في المجلس. كما أن البنوك الألمانية تستطيع تملك رأسمال في الشركات، بعكس البنوك الأمريكية[36]. إلا أنه رغم حصول البنوك الألمانية العالمية كمجموعة على نسبة 54 إلى 64% من الأصوات في عام 1992، بدون أغلبية مطلقة، فليس هناك من دلائل تشير إلى أن تلك البنوك لها سيطرة مؤسسية فعَّالة نيابة عن المساهمين.

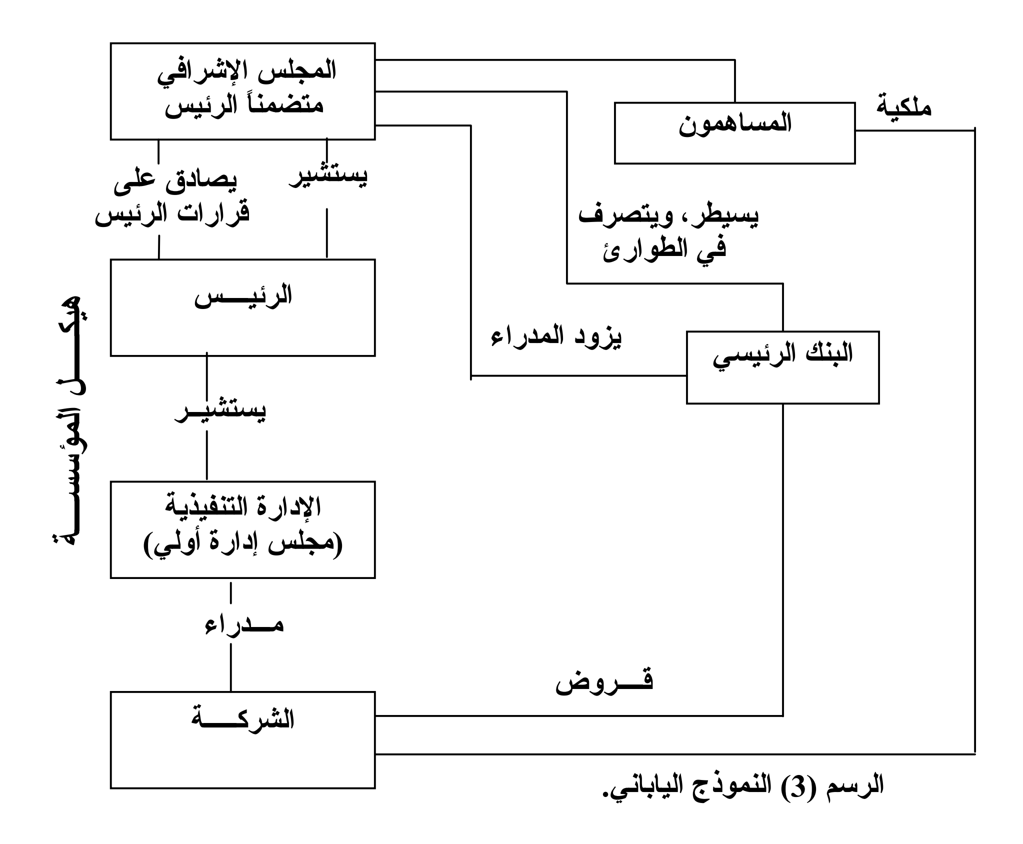
3 - النمـوذج اليابانـي :

يتميز النموذج الياباني بأن للمؤسسات المالية دوراً أساسياً في هيكلية الحِكمانية[37]. **حيث يعين المساهمون والبنك معاً أعضاء مجلس الإدارة. وخلافاً للنماذج الأخرى، فإن الرئيس يتم تعيينه أيضاً من قبل المساهمين والبنك، وأن طبيعة علاقة المجلس بالرئيس تتبع للهيكل أيضاً. حيث يستشير الرئيس المجلس، رغم أن المجلس عادة، يصادق على قرارات الرئيس** كما يتضح من الرسم (3).

يعيــن

(36) J. R. Macy, Op. Cit.,

(37) J. Saba, Orphans in the Storm: The Challenge of Corporate Governance in Transition Economy. In I. W. Liberman, et al (eds.), Between state and the market: Mass privatization and in Transition economies, The World Bank, Washington D.C. 1997. pp. 121-130.



الرسم (3) النموذج الياباني.

ورغم أن المساهمين في النموذج الياباني يملكون الشركة إلا أن البنك المموّل له الدور الرئيسي. وأن **الإدارة التنفيذية تمارس الوظائف الإدارية من خلال مجلس الإدارة**. في الحقيقة نجد أن **البنك المموّل يتدخل حتى بتزويد الإدارة بالمدراء ويسيطر على الوظائف الإدارية أيضاً. مثلما يتجاوز دور البنوك الممولة فوق مجلس الإدارة عند حدوث حالات الطوارئ أو عندما تجد ذريعة لذلك.**

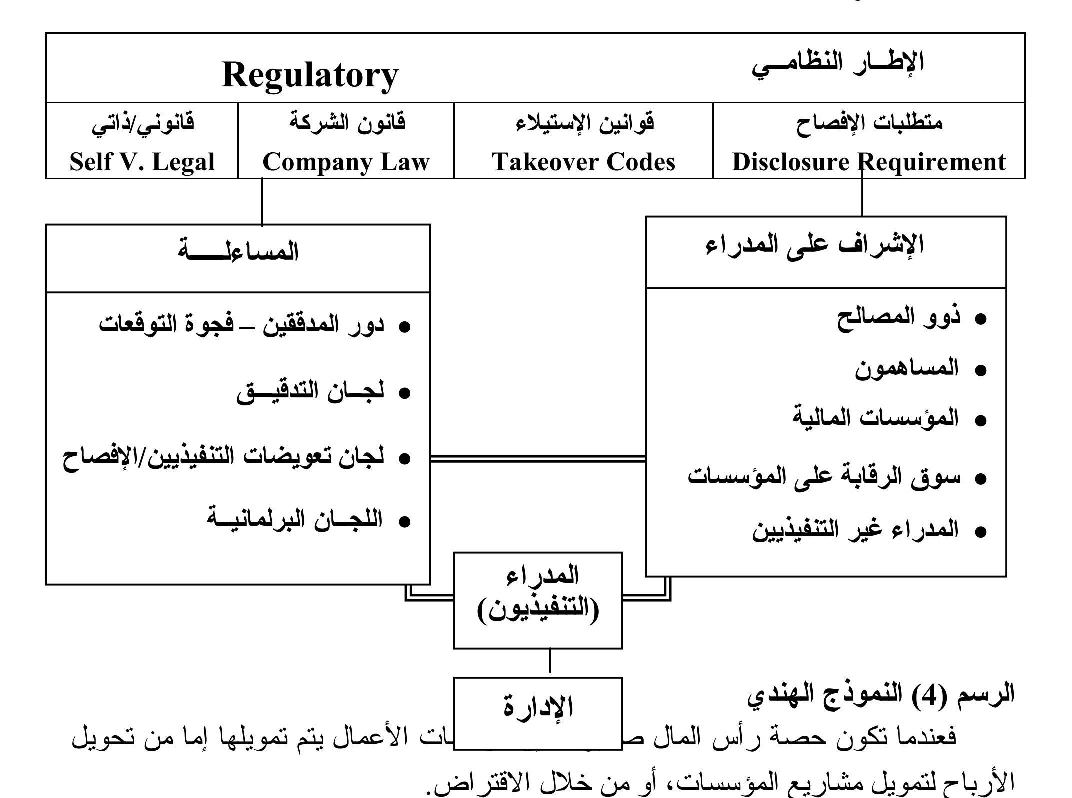
4 - النموذج الهندي :

يمثل النموذج الهنـدي **مزيجاً من النموذجين الألماني والأنجلو-أمريكي**. كما في الرسم (4) حيث يمكن تصنيف مؤسسات القطاع الخاص في الهند إلى ثلاثة أنماط[38]:

---

(38) B. Yarram Raju, Corporate Governance: Models of Growth, Administrative Staff College of India (ASCI), Hyderabad, India, vol. 27 (1 & 2) March 1998.

- الشركـة الخاصــة.
- المؤسسة العامــة.
- البنـــوك.



الرسم (4) النموذج الهندي

فعندما تكون حصة رأس المال ص ... ات الأعمال يتم تمويلها إما من تحويل الأرباح لتمويل مشاريع المؤسسات، أو من خلال الاقتراض.

أما **بالنسبة للمؤسسات العامة**، في النموذج الهندي، فإن **مجلس الإدارة يتشكل من قبل الحكومة سواء المركزية أو الولاية، حتى في حالات الملكية المختلطة، فإن الهيمنة تكون للحكومة**. وعليه فإن الاهتمام بحماية ذوي المصالح لا يأخذ الأولوية. وأن **المؤسسات الكبيرة، عادةً ما تدار من مصلحة الحكومة واهتماماتها أكثر من العناية بالكفاية أو تعزيز مكاسب المساهمين**.

كذلك **فإن قضايا، مثل الاهتمام بتخصيص الفرص للمؤسسة، التعويضات العالية، واستهلاكات ونفقات المدراء المسيطرين لا تأخذ الاهتمام الكافي من البحث في مجلس الإدارة، كونها تتقرر خارجياً وفقاً لسياسات الحكومة. كذلك فإن مشاركة العمال تكون شكلية من خلال**

حضور ممثل لاتحاد النقابات والذي لا يشكل صوته اهتماماً للمؤسسة. يشير يارام راجو، بأن هناك حاجة ماسة لتغيير نموذج الحِكمانية للمؤسسات في إنشاء وتشكيل المجلس نفسه.

ثالثاً : النماذج على مستوى المؤسسات غير الربحية Non Profit

في دراسة حديثة للحكمانية لمؤسسات المجتمع المدنية، والتطوعية غير الربحية في كندا، تبين بأن الاهتمام بقضايا الحِكمانية تزايد بشكلٍ كبير في العقد الماضي، وأن مثل هذا الاهتمام برز نتيجة الترويج الكبير لنموذج كارفر حول الحِكمانية – الذي تم بحثه، ونتيجة لزيادة الحاجة للمساءلة للمؤسسات من قبل الرأي العام، والنابعة من مشاكل الحِكمانية لعدد من الحالات الهامة، (أنظر الإطار 1).

وقد نتج عن البحث أيضاً **تحديد عدد من نماذج الحِكمانية في قطاع المؤسسات التطوعية وغير الربحية، والتي تتفاوت وتختلف عن بعضها البعض وفقاً لكيفية هيكلة مجلس الإدارة وكيفية توزيع المسئوليات بين مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، ومن حيث العمليات المستخدمة لتطوير المجلس ولعملية اتخاذ القرارات الإدارية**. ويمكن **تلخيص النماذج** في هذا القطاع ،وفقاً لنتائج البحث على النحو التالي[39]:

1 - النموذج العملي Operational

وفقاً للنموذج العملي فإن مجلس الإدارة يقوم بتنفيذ أعمال المؤسسة مثلما يقوم بإدارتها والمحافظة عليها. وهذا يمثل نموذجاً لمجلس يعمل في طور التأسيس للمؤسسات، مثل نوادي الخدمات التي ليس لديها موظفون، لذا فهي تعتمد بشكلٍ كبير على أعضاء المجلس وعلى المتطوعين لتحقيق غاياتها.

2 - النموذج الجماعي Collective

وفقاً للنموذج الجماعي فإن المجلس والموظفين ينهمكون كفريق واحد في اتخاذ القرارات نحو الحِكمانية وعمل المؤسسة. فأعضاء المجلس قد ينخرطون إما في الخدمات ذاتها أو في وظائف الإدارة التنفيذية.

3 - النموذج الإداري Management

(39) Mel Gill, Governance DO'S & DON'ts, Institute on Governance, Ottawa < Canada, 2001, p. 10.

يدير المجلس العمليات، إلا أنه قد يستخدم أحد الموظفين أو أكثر كمنسق للعمل. فأعضاء المجلس يديرون بشكلٍ كبير الشئون المالية، الأفراد، تقديم الخدمات وغيرها.

4 - النموذج التقليدي Traditional

وفقاً **للنموذج التقليدي يشرف المجلس على العمليات ويديرها من خلال اللجان، إلا أنه يفوض الوظائف الإدارية إلى الرئيس التنفيذي**. فاللجان تقوم بدراسة المعلومات وتقديمها للمجلس وتقوم أحياناً بأداء عمل للمجلس. كما أن الرئيس التنفيذي يقوم بإعداد التقارير ورفعها للمجلس من خلال رئيس المجلس.

5 - نموذج الحِكمانية بالسياسات (كارفر)

كما سبق وأسلفنا حول هذا النموذج، فإن المجلس يحكم من خلال السياسات التي تحدد غايات المؤسسة Ends، وطرق الحِكمانية، ومحددات وحدود الإدارة التنفيذية وارتباطات الرئيس التنفيذي بالمجلس. إن هذا النموذج لا يستخدم اللجان، والرئيس التنفيذي يرفع تقاريره للمجلس. وكما سبق وذكرنا بأن هذا النموذج من النماذج التي يمكن أن تعمل على المستوى الحكومي، والخاص والمجتمع المدني.

6 - النموذج المؤسسي Corporate

إن **الرئيس التنفيذي وفق هذا النموذج هو عضو، بدون صوت في المجلس، إلا أن له تأثيراً كبيراً على رسم السياسة للمؤسسة وينظر له كشريك مع المجلس له حرية الحركة والتصرف في الإدارة لتحقيق الأهداف التي يرسمها المجلس. تستخدم اللجان** وفق هذا النموذج للتحكم والتدقيق على أنشطة المجلس، والرئيس التنفيذي والمؤسسة. فإن **أعضاء المجلس يتم اختيارهم لأسباب تعود لسمعتهم الجيدة في مناطقهم وأحيائهم السكنية ولقدراتهم على "فتح الأبواب" للمؤسسات وربما لتكليفهم بمهام محددة في مجالات خبراتهم الشخصية.**

7 - نموذج التمثيل المؤسسي Constituent Representational

يستخدم هذا النموذج الأشخاص الذين يتم انتخابهم من قبل عامة الشعب كرسميين على المستوى الوطني أو للمجالس المنتخبة مؤسسياً والذين تكون مسئوليتهم الأساسية لموازنة

اهتمام ناخبيهم مع اهتمامات المؤسسات التي يتم اختيارها كأعضاء مجالس لإدارتها. ويمكن لهؤلاء، إذا ما كانوا رسميين منتخبين أن يكونوا محكّمين لحل الخلافات والشكاوي.

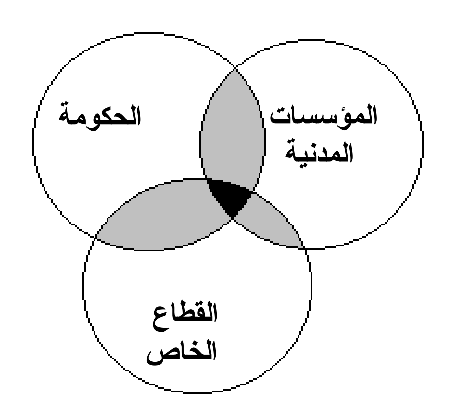
وتبين نتيجة البحث بأن الحِكمانية يمكن أن تأخذ نموذجاً واحداً أو مجموعة من تلك النماذج مع بعضها، مع بعض التعديل والتغيير في هيكليتها ووفقاً لمضمون ونطاق العمل المؤسسي.

ولعله من الأهمية بمكان لنا في الدول النامية أن نتفحّص نماذج مختلفة للحكمانية للمؤسسات في العالم المتقدم لنرى فيما إذا كان هناك دروس يمكن الاستفادة منها، أو فيما إذا كان هناك نموذج يمكن الاستفادة منه مع إجراء بعض التعديلات والإضافات لينسجم مع متطلبات مؤسساتنا في الدول النامية إنطلاقاً من أن عملية التغيير والإصلاح يجب أن تنبثق من البيئة المحلية بشكلٍ أساسي مع إمكانية الاستفادة من بعض التجارب الناجحة والتي يمكن لها أن تتوافق مع متطلبات البيئة المحلية لمجتمعاتنا.

3 ـ مكونـات الحِكمانية :

تتضمن الحِكمانية ثلاثة ميادين رئيسية هي الحكومة، القطاع الخاص والمجتمعات المدنية كما هومبين في الشكل رقم (4).

الشكل رقم (4)



فالحكومة تهيء البيئة السياسية والقانونية المساعدة (أنظر الإطار 5)، **بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع** (أنظر الإطار 14 و الإطار 15)، أما **المجتمعات المدنية فتهيء للتفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية** (أنظر الإطار 45). وبما أن لكل من تلك المكونات والميادين نقاط القوة ونقاط الضعف الخاصة بها يكون الهدف الإستراتيجي للحكمانية الجيدة تعزيز التفاعل البناء بين الميادين الثلاثة في المجتمع[40]. ولتوضيح أهمية كل واحد من تلك الميادين المكونة للحكمانية أجد من الأهمية التركيز على كل واحد منها بشكل مختصر على أن يتم البحث في أدوار تلك الميادين والمكونات ومدى تأثيرها المتبادل فيما بينها بشكل تفصيلي في الفصل التالي.

1 - الحكومـــة :

تتشكل الحكومة في الدول ذات النظام الانتخابي من حكومة منتخبة وجهاز تنفيذي. وهذا الأمر يسري على الحكومات التي يتم تشكيلها وفقاً لأحزاب يتم الانتخاب وفقاً لها وبحيث يشكل الحزب ذو الأغلبية الحكومة أو يتم تشكيل حكومة ائتلافية من مجموعة الأحزاب السياسية المنتخبة. مثلما يكون الأمر نفسه، تقريباً في حالاتِ وجود البرلمانات المنتخبة والتي لا تشكل

(40) UNDP, Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Policy Document, UNDP, N.Y. U.S.A., 1997, p. 6.

الحكومات، بل يتم تشكيل الحكومة بمعزل عن البرلمان والذي بدوره يصادق على الحكومات أو يعطيها الثقة. مثلما تتشكل الحكومات في الأنظمة التي يوجد لديها برلمانات منتخبة والتي يمكن أن تكوِّن مجالس استشارية معينة أو يتم اختيارها من رؤساء الولايات.

ونعلم جيداً بأن **للحكومات وظائف عديدة** (أنظر الإطار 9 والإطار 10) – يمكن أن نذكر منها، كونها تركز على البعد الاجتماعي فهي تحدد المواطن والمواطنة في المجتمع، وكونها صاحبة السلطة فهي تتحكم وتراقب ممارسة القوة، وكونها مسئولة نحو تقديم الخدمات العامة للمواطنين تعمل على تهيئة البيئة المساعدة على التنمية البشرية في المجتمع.

لذا فالحكومات معنية بوضع الإطار العام القانوني والتشريعي الثابت والفعَّال لأنشطة القطاع العام والقطاع الخاص على حدٍ سواء. مثلما تكون معنية بتأكيد الاستقرار والعدالة في السوق. وكذلك تعمل على الاهتمام بالخدمات العامة التي لا يقبل عليها القطاع الخاص، (أنظر الإطار 5).

تواجه الحكومات في تلك الوظائف وتقديمها التحديات الكبيرة، حيث لا بد من التأكيد بأن الحِكمانية الجيدة تطرح اهتمامات **واحتياجات الفئات الأكثر فقراً** وبالعمل على **زيادة الفرص للناس** للبحث وتحقيق وإدامة نوع الحياة التي يطمحون لتحقيقها، (أنظر الإطار 11).

فالمؤسسات الحكومية تستطيع أن تعمل على **تمكين الناس الذين تقوم بخدمتهم بتزويدهم بالفرص المتساوية وتأكيد شمولهم في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية** وفتح المجالات للحصول لهم علىالموارد المتوفرة في المجتمع. **إلا أننا نعلم بأن الناس لا يمكن تمكينهم إلا إذا كانت السلطات التشريعية والعمليات الإنتخابية وسلطة القضاء والقانون تعمل بشكل جيد ومناسب**. فالبرلمانات التي يتم انتخاب أعضائها بحرية وعدالة ليمثلوا الأحزاب أو الجهات والمناطق المختلفة في المجتمع تعتبر أساسية لتوفير المشاركة الشعبية ومساءلة الحكومة. مثلما تعمل الأنظمة القضائية والقانونية الفعَّالة على حماية دولة القانون وحقوق الجميع في المجتمع، (أنظر الإطار 31).

فالحكومات يجب أن تعمل على لا مركزية الأنظمة الاقتصادية والسياسية لتكون أكثر تجاوبا ًلمتطلبات المواطنين ولتغير الظروف الاقتصادية بشكلٍ سريع ومناسب. فالحِكمانية الجيدة للقرن الواحد والعشرين تحتم على حكومات الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء، **أن**

تعيد النظر في تعريفها لدورها في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، لتقليل هذا الدور وإعادة النظر فيه، حيث **تأتي التحديات للتغيير من المصادر التالية:**

- القطاع الخاص الذي يحتاج إلى بيئة مساعدة للأسواق الحرة إضافة إلى تحقيق توازن أفضل بين الحكومة والسوق، (أنظر الإطار 11 و الإطار 12).
- المواطن الذي يحتاج إلى مزيد من الاستجابة من قبل الحكومة لاحتياجاته ولتكون الحكومات مسئولة وتعمل على اللامركزية بشكل أوسع ليكون مشاركاً بها وبأنشطتها على أوسع نطاق، (أنظر الإطار 9 و الإطار 11).
- الضغوط العالمية من قبل القوى العظمى والاتجاهات العالمية الاجتماعية والاقتصادية التي تواجه وتتحدى كيان وطبيعة الدولة والحكومة فيها.

إن **استجابة الحكومات في الدول المختلفة تتفاوت من دولة لأخرى**. فالعديد من الدول بادرت لاتخاذ خطوات إعادة هيكلة اقتصادياتها وأنظمتها للإدارة الحكومية، من خلال سياسات الخصخصة أو التجارية، بينما عمل البعض على تقليل الخدمات العامة الأساسية التي تقدمها الحكومات من خلال إعادة الهيكلة أو استخدام استراتيجيات الإصلاح الإداري والاقتصادي، لزيادة الكفاية والفعالية وجودة الخدمات ومن خلال إيجاد البيئة المناسبة لزيادة التنافسية. ولعل **مضامين الحِكمانية الجيدة تنسجم مع تلك التحولات والتغييرات في سياسات وأساليب الإدارات الحكومية والتي أصبحت ضرورة لمواجهة التحديات المشار إليها** سواء من قبل الدول المتقدمة أو النامية إذا ما كانت تلك الحكومات حريصة على خدمة مواطنيها وتخفيف عبء الفقر على بعض فئات المجتمع وتحقيق العدالة والديمقراطية ورفع مستوى المعيشة وفي النهاية بقاء تلك الحكومات.

2 - القطاع الخاص :

تشكل الدولة أكبر قوة لتحقيق التنمية إلا أنها ليست الوحيدة في هذا المجال. فهناك تحول واضح في معظم دول العالم **نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق وتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي من قبل العديد من الدول النامية الذي يعمل على تحرير الأنظمة المالية والنقدية والتجارية والتي تعتمد على أهمية القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية ومن ثم الاجتماعية**. وأن معظم الدول أصبحت تدرك أن القطاع الخاص يمثل المورد

الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيدي العاملة على كافة مستوياتها إضافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الإيجابية التي تساهم في التنمية الإقتصادية للمجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين وتحسين مستوى الخدمات لهم، (أنظر الإطار 17 و الإطار 18).

في معظم الدول النامية، هناك ضرورة لتشجيع المشاريع الخاصة ودعمها لتصبح أكثر شفافية وتنافسية على مستوى الأسواق الدولية في ظل العولمة. ومن المعروف جيداً بأن العدالة في النمو، والمحافظة على البيئة واتساع نطاق القطاع الخاص والمشاركة الفعَّالة والمسئولة في التجارة الدولية لا يمكن تحقيقها من خلال نظام السوق فقط. فالحكومة تستطيع بدورها تقوية تطوير القطاع الخاص وإدامته من خلال الآليات التالية[41]:

- خلق البيئة الاقتصادية الكلية المستقرة.
- إدامة التنافسية في الأسواق.
- التأكيد على سهولة حصول الفقراء، والفئات ذات الفرص والإمكانات البسيطة، على التسهيلات المالية والفنية للمساهمة الإنتاجية في المجتمع وتحسين مستوى دخولهم ومعيشتهم.
- تعزيز المشاريع التي تتيح وتخلق فرص العمل.
- تستقطب الاستثمارات وتساعد على نقل المعرفة والتكنولوجيا للطبقات الفقيرة بشكلٍ خاص.
- تنفيذ القوانين والالتزام بها.
- التحفيز لتنمية الموارد البشرية.
- المحافظة على البيئة والموارد البشرية.

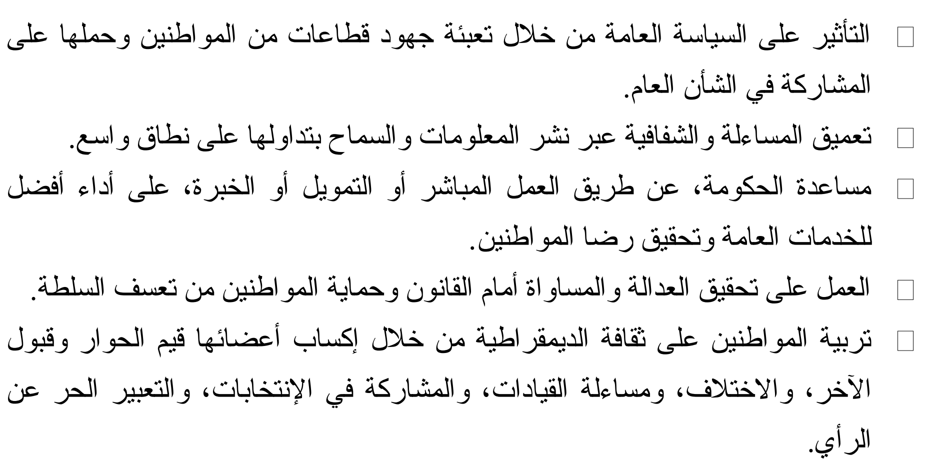
لذا نجد بأن مفهوم الحِكمانية الجيدة يعطي دوراً كبيراً للقطاع الخاص في إحداث النقلة النوعية على نطاق المجتمع وذلك من خلال التفاعل والتكامل مع دور الحكومة ودور المجتمعات المدنية بشكلٍ متكامل، كما سنرى فيما بعد.

3 - المجتمعات المدنية:

---

(41) Op. Cit., p. 8

تعمل **مؤسسات المجتمع المدنية على إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتعمل على تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة والحصول على حق الدخول للموارد العامة، وبشكلٍ خاص للفئات الفقيرة**. لذا نجد بأن مؤسسات المجتمع المدنية وفي مقدمتها المؤسسات غير الحكومية **تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيداً للحكم من خلال علاقاتها بين الفرد والحكومة ومن خلال تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية والتي يمكن استخدمها وفق الآليات التالية**[42]:



- التأثير على السياسة العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن العام.
- تعميق المساءلة والشفافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع.
- مساعدة الحكومة، عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة، على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطنين.
- العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون وحماية المواطنين من تعسف السلطة.
- تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية من خلال إكساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر، والاختلاف، ومساءلة القيادات، والمشاركة في الإنتخابات، والتعبير الحر عن الرأي.

إن تهيئة البيئة المساعدة على تحقيق التنمية البشرية لا تعتمد على القطاع الخاص والحكومة فقط، بل إن مؤسسات المجتمع المدنية تلعب دوراً هاماً في هذا المجال، حيث إن تلك المؤسسات هي نتائج المجتمع نفسه. فمؤسسات المجتمع المدنية تساعد الناس على تجاوز فشل نظام السوق في بعض الأحيان. فالتعاونيات، على سبيل المثال، تساعد الجماعات في المجتمعات من خلال انتمائهم ومشاركتهم في مؤسسات يستطعيون من خلالها الحصول على ميزة نسبية في التعاملات التجارية في الاسواق بإعطاء الأسعار التنافسية لذوي الدخول المتدنية من خلال البيع المباشر لهؤلاء دون تدخل الوسطاء وبذلك تخفيض كلفة السلع التي يحتاجونها. وهذا الأمر ينطبق على المزارعين والموظفين والعسكريين ذوي الدخل المحدود من خلال التعاونيات التي تلعب دوراً كبيراً في العديد من الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء.

---

(42) UNDP Discussion Paper, Reconceptualising Governance, Discussion Paper (2), UNDP, N.Y. 1997, pp. 41-46.

ويمكن القول في هذا المجال بأن مؤسسات المجتمع المدنية واسعة النطاق ومتنوعة في مجالاتها واهتمامتها والتي تشمل الاتحادات العمالية والنقابات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات التي لا تسعى للربح، والجمعيات الخيرية والاجتماعية والدينية والثقافية والعلمية، والتعاونيات، الأحزاب السياسية، والنوادي، وجماعات البيئة، والاكاديمية، والبحثية، وحماية المستهلك، والأحياء المحلية والتي ليس لها علاقة مباشرة وظيفياً وتنظيمياً مع مؤسسات القطاع الخاص أو الحكومي.

4 - مميزات الحِكمانية الجيدة :

يمكن القول بأن **تحديد مميزات الحِكمانية تفاوت وفقاً لاختلاف وجهات النظر** للدارسين حولها ولعل دراسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (**UNDP**) أعطت الموضوع الأهمية في الدارسة والتحليل لتحديد ماهية المميزات الأساسية للحِكمانية الجيدة. ففي دراسة أولية تم تحديد سبعة معايير لمميزات الحِكمانية الجيدة. وفي دراسة ثانية حشد لها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدداً من الخبراء من كافة أنحاء العالم، خلص الخبراء إلى **تحديد عدد من المميزات التي تتسم بها الحِكمانية على النحو التالي**[43]:

- المشاركة: وهي حق الجميع للمشاركة في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم. وتركز المشاركة الرحبة على حرية التجمع وحرية الحديث وعلى توفر القدرات للمشاركة البنَّاءة، (أنظر الإطار 36 و الإطار 44).
- الإدامة Sustainable، وهي الإمكانية لإدامة نشاطات الحِكمانية وإدامة التنمية الشمولية على المدى البعيد الداعية إلى تقليص حدة الفقر وتنمية الموارد البشرية، (أنظر الإطار 33).
- الشرعية Legitimate، أن تكون السلطة مشروعة من حيث الإطار التشريعي والمؤسسي والقرارات المحددة من حيث المعايير المرعية في المؤسسة والعمليات والإجراءات بحيث تكون مقبولة لدى العامة، (أنظر الإطار 29).

---

(43) UNDP Discussion Paper (2), Reconceptualising Governance, UNDP, N.Y. 1997. pp. 18-20.

- الشفافية Transparent، والتي ترتكز على حرية تدفق المعلومات بحيث تكون العمليات والمؤسسات والمعلومات في متناول المعنيين بها، وتكون المعلومات المتوفرة كافية لفهم ومتابعة العمليات في المؤسسات، (أنظر الإطار 26 والإطـار 27).
- تدعو للعدالة والمساواة Equity & Equality، بحيث تتوفر الفرص للجميع، بكافة أنواعهم واجناسهم، لتحسين أوضاعهم أو الحفاظ عليها. مثلما يتم استهداف الفقراء والأقل حظاً لتوفير الرفاهية للجميع، (أنظر الإطار 38).
- قادرة على تطوير الموارد والأساليب اللازمة لنجاح الحِكمانية وإدامتها.
- تتحمل اختلاف وتنوع وجهات النظر، (أنظر الإطار 37).
- قادرة على استثمار واستغلال الموارد اللازمة للغايات الاجتماعية.
- تعمل على تقوية الآليات الوطنية والمحلية.
- تعزيز سلطة القانون Rule of Law بحيث تكون الأنظمة والقوانين عادلة وتنفذ بنزاهة، سيما ما يتعلق منها بحقوق الإنسان وضمان مستوى عالٍ من الأمن والسلامة العامة في المجتمع، (أنظر الإطار 28 و الإطار 29).
- الكفاية والفعالية في استخدام الموارد Effectiveness and Efficiency، حسن استغلال الموارد البشرية والمالية والمادية والطبيعية من قبل المؤسسات لتلبية الاحتياجات المحددة، (أنظر الإطار 28 والإطار 29).
- تحث على الاحترام والثقة للآخرين وللأطراف المكونة للحكمانية سواء من قبل القطاع الخاص أو المجتمعات المدنية أو الحكومة وتحمّل اختلاف وجهات النظر المختلفة.
- المساءلة Accountability، يكون متخذوا القرارات في القطاع العام والخاص وفي تنظيمات المجتمع المدني مسئولين أمام الجمهور ودوائر محددة ذات علاقة، وكذلك أمام من يهمهم الأمر ولهم مصلحة في تلك المؤسسات، (أنظر الإطار 27).
- قادرة على تحديد وتبني الحلول الوطنية للمشاكل التي تواجه المواطنين في المجتمع، (أنظر الإطار 44).
- التمكين والتخويل Empowering & Enabling، بحيث يتم تمكين جميع الأطراف من متابعة الأهداف المشروعة لتحقيقها وإنشاءالبيئة التي تمكنهم من تحقيق أقصى حد ممكن من النجاح والرخاء للجميع، (أنظر الإطار 43).

- تنظيمية بدلاً من كونها رقابية Regulatory/Controlling، بحيث تركز على نطاق الإشراف والمتابعة وتترك أمور التنفيذ والرقابة للمستويات الإدارية الأدنى، (أنظر الإطار 28 و الإطار 29).
- قادرة على التعامل مع القضايا المؤقتة والطارئة بفعالية وكفاية، (أنظر الإطار 21 و الإطار 23).
- خدماتية Service-oriented، تهتم بضمان تقديم الخدمات الأساسية لقطاعات المواطنين المختلفة في المجتمع، بخاصة ذوو الدخول المتدنية والفئات ذات الاحتياجات الخاصة والأحياء الفقيرة من المجتمع، (أنظر الإطار 20 و الإطار 22).

ويمكن القول بأن **هناك إجماعاً بأن الحِكمانية الجيدة تتسم بكونها تعتمد علىالمشاركة بين الأطراف والأركان الثلاثة المشار** إليها والمكونة للحكمانية، **وأن كل مؤسسة لها صوت واضح في عملية اتخاذ القرارات**. وأن **ميزة المشاركة تعتبر الأساس للشرعية في الأنظمة الديمقراطية بشكلٍ عام. وهذا يستلزم أيضاً أن إجراءات وعمليات اتخاذ القرار تتسم بالشفافية وتوفر المعلومات للمشاركين وللمهتمين بشكلٍ عام ليتسنى للمواطن أن يقوم بدور المساءلة للمؤسسات التي تقوم بتقديم الخدمات في الأحياء والمناطق المختلفة في المجتمع. مثلما يتسنى للمواطن تقييم مدى استجابة المؤسسات المختلفة لمتطلباته المختلفة التي من شأنها أن تحسن من مستوى المعيشة للمواطنين وتعمل على تنمية قدراتهم ومعارفهم للمساهمة في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمع اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً وثقافياً.**

الفصل الثالث
دور منظومة الحِكمانية في تفعيل المشاركة

مشاركة القطاع الخاص
مشاركة مؤسسات المجتمع المدنية

الفصل الثالث

دور منظومة الحِكمانية في تفعيل المشاركة

1 - المشاركـة : Participation

تعني المشاركة أخذ جزء من الأمر والمساهمة بالبحث فيه. ولعل السؤال المهم للمهتمين بقضايا الحِكمانية ينطوي حول **فعالية المشاركة في القضايا المطروحة. فالمشاركة الفعَّالة تتم عندما يكون لدى أفراد المجموعة الفرصة الكافية لطرح الأسئلة أو الأمور على أجندة العمل والنقاش حولها، وليعتبروا بشكلٍ واضح عن اختياراتهم من المخرجات النهائية أثناء عملية اتخاذ القرارات**. كما أن **المشاركة يمكن أن تتم مباشرة من خلال الممثلين الشرعيين**، (أنظر الإطار 37 والإطار 45).

يجتاح العالم النامي الآن، حاجة ماسة لمزيد من المشاركة، من قبل الأفراد والجماعات والمؤسسات الذين يشكلون المجتمع سواء على مستوى المجتمع (الدولة) أو مجموعة الدول في المنطقة أو العالم على نطاق أوسع. إن المشاركة الإيجابية والفعَّالة، تعتبر وكما ذكرنا من المميزات الأساسية للحكمانية الجيدة، ولعلها الميزة الاستراتيجية التي تؤدي بدورها إلى تحقيق العديد من المميزات والنتائج الهامة التي تعمل الحِكمانية لاستثمارها في تحقيق الأهداف النبيلة التي تسعى إليها من إنجازات في تخفيف حدة الفقر والبطالة ورفع مستوى معيشة الأفراد وزيادة نطاق الحرية والديمقراطية والمحافظة على حقوق المواطن وصيانتها، من ضمن نتائج عديدة أخرى، (أنظر الإطار 10).

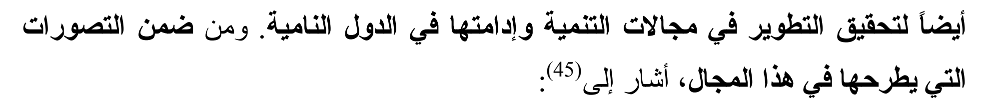
ولعل زيادة الانتباه لقضايا الحِكمانية الجيدة في العقد الأخير يتم تغذيتها من خلال التوجهات العالمية العديدة، والتي نلمسها من خلال فشل إدارة الحكومات الكبيرة ومؤسساتها المعقدة من تقديم المنتجات والخدمات بكفاية وفعالية، وبما يتناسب أو يستجيب لرغبات المواطنين وتطلعاتهم، في مواكبة ثورة المعلومات والاتصالات في المجتمعات المختلفة. كذلك فإن **التوجهات العالمية تنطوي على أن التنمية الاقتصادية تكون أكثر سرعة وإدامة وعدالة إذا ما كانت تعكس رسالة مشتركة للمجتمع ككل، وليست مقصورة على فئة بعينها**. فمشاركة العامة (المشاركة الشعبية) تساعد على التأكيد بأن القرارات الخاصة بالسياسات العامة

وتخصيص الموارد، تعطي الأهمية والأولوية لاحتياجات واهتمامات المواطنين في المجتمع كافة. لذا **فإنها تزيد من تهيئة الظروف لإدامة وزيادة فعالية الاستراتيجيات الإصلاحية،** فالحِكمانية الجيدة تعتبر أساسية لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة للمجتمع، (أنظر الإطار 43).

ولعل هذا الأمر يبدو أكثر أهمية وضرورة في المجتمعات النامية، حيث هناك حاجات ملحة في الدول النامية لجهود الحِكمانية الجيدة والتي تعتبر تحدياً كبيراً مثلما تتيح فرصاً عظيمة لتحقيق تنمية المجتمعات على مستويات الأحياء الصغيرة والمحلية والمجتمعية على حدٍ سواء. وقد نجد أن **جهود المنظمات الدولية سواء المشروع الإنمائي للأمم المتحدة UNDP أو البنك الدولي وكافة المنظمات المنبثقة عن الأمم المتحدة الأخرى تتركز في العمل نحو تحقيق البيئة المناسبة لتعزيز دور المشاركة الشعبية في التفاعل والمساهمة في رسم السياسات ومن خلال تكامل الأدوار بين الإدارة الحكومية والقطاع الخاص وقطاع الجمعيات المدنية**. لذا نجد أن تلك المنظمات الدولية وبالتنسيق مع الإدارات الحكومية للعديد من الدول والمؤسسات المدنية فيها، تقوم بإعداد البيئة المناسبة لخلق المعرفة والوعي نحو أهمية دور المشاركة الشعبية من خلال البرامج التدريبية أو ورش العمل أو الندوات والمؤتمرات والنشرات، أو من خلال المساعدة في إنشاء المراكز الخاصة بالمشاركة والتعلم والبحث في إمكانات تطويرها وبيان أهمية إسهاماتها في رسم السياسات العامة للمجتمع. يشير في هذا السياق بيتر ميوفيك، رئيس مؤتمر "الحِكمانية: المشاركة الشعبية، اللامركزية والأمانة"، بأنه وعلى مرور العقود الماضية فإن غياب الحِكمانية الجيدة إضافة إلى الممارسات الاقتصادية الضعيفة قد عمقت حدة مستويات الفقر المتدنية والإساءة إلى حقوق الإنسان إضافة إلى الإهمال في مجالات البيئة. وأن **الأنظمة الحكومية ذات المركزية القوية في الدول النامية، تعتبر في الكثير من الحالات، محّددةً ومقيَّدةً للتنمية، مثلما فشلت في تحقيق دولة القانون وإتاحة حرية التعبير للمواطنين، ومارست الإساءة المستمرة في استخدام السلطات، لأغراض شخصية من قبل السياسيين والقادة الإداريين المكلفين بخدمة العامة**[44]. يشير موفيك بأن **المشاركة والتشارك (Partnership) يجب أن يتم بين المنظمات الدولية نفسها ومع الإدارات الحكومية للدول ومؤسسات القطاع الخاص والمدني**

---

(44) Peter Mioric, Governance: Public Participation, Decentralization and Integrity, Edited by Petter Langseth and Kathryn Galf, The economic Development Institute, The World Bank, Washington, D.C. 1997. p. vii.



أيضاً لتحقيق التطوير في مجالات التنمية وإدامتها في الدول النامية. ومن **ضمن التصورات التي يطرحها في هذا المجال،** أشار إلى[45]:

- أن قضايا الحِكمانية يجب وضعها كأولوية على أجندة الحكومات في الدول النامية ومنظمات التنمية ومن ضمنها البنك الدولي.
- أن إصلاح إدارة القطاع الحكومي وتحسين الحِكمانية يجب أن يتضمن الهياكل السياسية والمالية والإدارية إضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني.
- لتحسين الحِكمانية فإن عملية اتخاذ القرارات السياسية يجب أن تكون قريبة من المواطنين، قدر المستطاع، بحيث تكون لا مركزية الحكومة مرتبطة بتحسين الحِكمانية.
- أن إشراك المجتمع المدني من الأهمية بمكان في مجال تصميم وتنفيذ الإصلاح في مجال الحِكمانية، وأن كلَّ جهدٍ يتم تقديمه يجب أن يؤكد على وجود المشاركة الكبيرة من قبل كافة المعنيين بالأمر Stakeholders في المجتمع المدني.
- أن إنشاء قطاع اقتصادي مستقر يجب أن يتماشى مع الإصلاحات لتحقيق الحِكمانية الجيدة.
- من الضروري بمكان أن توَحِّد ممارسات التشارك جميع الجهود، وبشكل خاص في مجالات الحِكمانية، وذلك بتقريب المشاركة والقيادة، من الأحياء الشعبية والحكومات المستفيدة من دعم المنظمات الدولية.

ليست المنظمات الدولية فقط هي التي تؤكد على ضرورة توفير المشاركة في رسم السياسات العامة، بل أيضاً فإن الحكومات في الدول الغنية، التي تقدم المساعدات والعون للدول النامية، ترى بأن تحقيق المشاركة الديمقراطية الفعلية في المجتمعات المستفيدة من المساعدات والدعم هي شرط أساسي لتقديم هذا الدعم. يشير السفير آلين مارجريت، وزير الشؤون الخارجية الدنمركي إلى تلك الأهمية بقوله: **"في رأينا أن الحمكانية الجيدة ليست مجرد مسألة الشفافية والمساءلة ودولة القانون. فهي أيضاً مسألة المشاركة الديمقراطية وحقوق الإنسان وما تنطوي عليه النفقات العامة للدول"**[46].

---

(45) Peter Miovic, Op. Cit.

(46)

فإن **خيارات الإنفاق غالباً ما تعكس رغبات المواطنين** إذا ما كانت نابعة عن القادة الرسميين الذين يتم إنتخابهم بشكل ديمقراطي، خاصة إذا ما كانوا ينفقون من الأمول التي يتم تحصيلها من المواطنين الذين ينتخبونهم، (أنظر الإطار 36 والإطار 37).

المشاركة والاستجابة للمواطن :

إذا كانت المشاركة على نطاق رسم السياسات العامة ضرورية جداً في الحِكمانية الجيدة فإن **مشاركة المواطن أوالعميل للدائرة الحكومية كمثيلها في القطاع الخاص، ضرورية أيضاً في الإدارة الحكومية الحديثة**. فإن معرفة ما يريده العميل من احتياجات، ورغبات ونوعية في تقديم الخدمات، يصبح أساساً لتطوير الحِكمانية على المستوى المجتمعي أو الحكومي أو القطاع الخاص أيضاً. وقد بادر إلى ذلك برنامج تطوير الإدارة الحكومية الأمريكية في عصر الرئيس الأمريكي السابق (كلينتون) والذي اتخذ أمراً رئاسياً تنفيذياً تحت عنوان **"وضع معايير خدمة العميل"**(47) والذي يتضمن عدداً من المعايير التي تركز على مشاركة العميل وأخذ رأيه في الجهاز الحكومي، نذكر منها ما يلي:

- تحديد ومعرفة العميل أو الذي يجب أن يتلقى الخدمة من الدائرة.
- إجراء الاستقصاء للعملاء لتحديد نوع وجودة الخدمات التي يريدونها ومعرفة مستوى رضائهم عن الخدمات الموجودة.
- وضع معايير الخدمة وقياس نتائجها.
- مقارنة معايير خدمة العملاء للدائرة بأفضل الخدمات المقدمة من جهات أخرى.
- تزويد العملاء بالاختيارات في كل من مصادر الخدمات ووسائل تقديم الخدمة.
- تسهيل عملية الدخول للمعلومات حول الخدمات وأنظمة الشكاوي.
- تضع الدائرة الوسائل اللازمة لتبحث شكاوي العملاء.

ولعل **العديد من الدول المتقدمة أصبحت تتخذ من العناية بالعملاء وإشراكهم في الرأي حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها والأوقات المناسبة لذلك، كمنهجية لتعزيز المشاركة لذوي المصالح والمتأثرين بالخدمات التي تؤديها تلك الأجهزة**، (أنظر الإطار 10). وهذا

---

(47) Op. Cit. p.5.

Vice President AL Gore, Common Sense Government: Works Better and Costs Less, Random House, N.Y., U.S.A. 1995. p. 82.

بطبيعة الحال ينسحب على تعامل الإدارة الحكومية مع المواطنين في الأحياء والمحليات البعيدة داخل المجتمعات من خلال مشاركة الممثلين لتلك القطاعات المختلفة ومن خلال لامركزية تقديم الخدمات والاعتماد عليها في المساهمة برسم السياسات، وكذلك من خلال تشكيل اللجان المشتركة والتي تتضمن ممثلين من القطاعات الحكومية والقطاع الخاص وقطاع المجتعات المدنية.

المشاركة والعولمة :

إن المشاركة ضرورية ليس للمستوى المجتمعي الواحد فقط، بل على المستوى العالمي وذلك لخدمة المواطن والمجتمع القطري أيضاً. **فهناك ترابط قوي بين الحِكمانية العالمية Global Governance والحِكمانية الوطنية National Governance، وأنه بدون حِكمانية جيدة على المستوى العالمي فإن غياب العدالة على المستوى الوطني سيزداد سوأً،** كما أن الجهود المبذولة لتحسين الحِكمانية على المستوى الوطني يتم تهميشها وإهمالها. في نفس الوقت، فإن الشفافية والمساءلة بوجود مشاركة كاملة وفاعلة للمواطنين في عملية اتخاذ القرارات، تصبح ضرورية لإيجاد مجتمع قوي يستطيع المحافظة على حِكمانيةٍ ذاتيةٍ سياسياً واقتصادياً. كما أن **الحِكمانية الجيدة على المستوى الوطني تزود الدولة بالقواعد الرئيسية الضرورية لمراجعة وتحويل الاتجاهات الحالية للعولمة والتي قد تؤدي إلى مزيد من الخاسرين أكثر من المستفيدين، حيث إن الفقراء والمعوزين هم الضحايا الأكثر، نتيجة لذلك**. فكما يقول **تشي لينج بأنه لتحويل التيار** من عولمة تحركها المؤسسات بشكل رئيسي، والتي تحافظ على بقاء الأقوى، إلى ظاهرة عولمة منصفة وعادلة اجتماعياً ومحافظةٍ على البيئة، فإننا بأمس الحاجة إلى مواطنٍ مشاركٍ قوي لديه الإنتماء والالتزام[48]. وأن تلك المشاركة بحاجةٍ إلى معالجةٍ وبحث الميادين الوطنية والعالمية.

المشاركة والإسلام :

إن **عملية المشاركة كإحدى مميزات الحِكمانية الجيدة أخذت الأهمية القصوى في الدين الاسلامي الحنيف، حيث أرسى الإسلام قاعدة الاهتمام المتبادل والمصلحة المشتركة بين الفرد**

---

(48) S. Osman and Z. Awang And S. Naidu (Edition), Good Governance: Issues and Challenges, National Institute of Public Administration (INTAN), Malaysia, 2000. p. 245.

والفرد، والفرد والجماعة، وهذه جميعاً والتنظيم والمجتمع، فالاسلام بهذا يرسخ قيمةً إنسانيةً وقاعدة اجتماعية رفيعة هي، "المسئولية التضامنية بين أفراد المجتمع"، المسئولية التي لا تسمح لأي جهة أن تنشد هدفاً إلا في ظل الاهتمام المتبادل والمصلحة المشتركة مع الغير، وألا يكون تحقيق ذلك الهدف على أساس النيل من مصالح الغير أو الإضرار بها، فقد ورد التأكيد على أهمية المشاركة في القرآن الكريم في أكثر من موقع مثل قوله تعالي "وأمرهم شورى بينهم" وفي آية أخرى "وشاورهم في الأمر"، صدق الله العظيم. وكيف يرسم رسول الله "صلى الله عليه وسلم" هذه القاعدة من المسئولية التضامنية القائمة على الاهتمام المتبادل والمصلحة المشتركة في **قوله صلى الله عليه وسلم: "مثل القائم على حدود الله والواقع فيها كمثل قوم استهموا على سفينة فصار بعضهم أعلاها وبعضهم أسفلها فكان الذين في أسفلها إذا استقوا من الماء مروا على من فوقهم فقالوا لو أنّا خرقنا في نصيبنا خرقاً ولم نؤذِ من فوقنا فإن تركوهم هلكوا وهلكوا جميعاً وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعاً"**، وكيف ينصاع عمر بن الخطاب لنصرة الحق والأخذ برأي امرأة في إحدى القضايا حين قال رضي الله عنه: "أصابت امرأة وأخطأ عمر".

واهتمام المسلم بشئون المسلمين وأمورهم شرط لانتسابه لهم، يقول الرسول، صلى الله عليه وسلم "من بات ولم يهتم بأمر المسلمين فليس منهم". فالفرد في ظل المنهج الاسلامي يربط مصالحة وأهدافه بمصالح الجماعة وأهدافها ويعتبر تحقيقه مصلحة الجماعة والمشاركة فيها تحقيقاً لمصالحه الفردية، كما أن الجماعة المسلمة تعتبر تحقيق مصالح وإشباع حاجاته تحقيقاً لمصالح الجماعة وأهدافها. وهذا بدوره يتطلب مشاركة الفرد ومشاركة الجماعة مع المجتمع بشكلٍ عام في تحقيق المصالح العامة سواء للافراد أوالجماعات أو المجتمع بشكلٍ عام. فبهذا تتجسد حقيقة المصلحة المشتركة ويبرز الاهتمام المتبادل وتختفي مظاهر الفساد الإداري التي تعم في جو الانقسام وغياب المسئولية المشتركة[49]، (أنظر الإطار 13).

وفي النتيجة، فإن **موضوع المشاركة الفاعلة من قبل المواطن في تصميم وتنفيذ السياسات العامة في المجتمع يثير الاهتمام والتساؤل حول دور الحكومة (دولة الرفاهية) وحول دور السوق (القطاع الخاص).** وهذا الأمر يضاعف من أهمية الحِكمانية الجيدة في المجتمع والتي تكتفي أو ترضى بترك الأمور للسياسة الحكومية أو آليات سوق القطاع الخاص

(49) د. عبد الله العكايلة، نحو مدخل اسلامي للإصلاح الإداري، ورد في الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير د. ناصر الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان – الأردن، 1986. ص ص 956-960.

وحدهما. فاهتمامات الحِكمانية تتضمن وبشكلٍ كبير تلك القطاعات الحكومية والقطاع الخاص والمؤسسات المدنية مجتمعة، حيث إنها تتطلب مشاركة الجميع في المجتمع. **فالمشاركة من وجهة النظر المدنية تعني بأن الناس قادرون على السيطرة على الأحداث والعمليات المؤثرة على حياتهم اليومية.**

إن دور الدولة في العصر الحديث، هو تمكين المواطن لتضعه في مركز الحِكمانية كونه محورها، وكما يقول سيرانو و تاندون بأننا لا نريد أن تُحكَمْ حياتنا من قبل الحكومة، بغض النظر عن كونها جيدة أو ذات قدرات محدودة. مثلما أننا لا نريد أن تدار حياتنا من قبل المؤسسات التجارية الكبيرة في عصر العولمة. إن فكرة السياسة والاقتصاديات الديمقراطية التي تعطي قوة مركزية للمواطنين في الحِكمانية، وبأنهم ليسوا أهدافاً للنشاطات السياسية والاقتصادية ليست كافية أيضاً. ورغم كوننا لا نملك الإجابة الكافية، فإن الحكمة والحلول يمكن أن تأتي من أي طرف، سواء من الحكومة أو القطاع الخاص أو المواطنين العاديين. ونأمل أن يتم ذلك لإعادة النظر بدور الدولة خلال القرن الحادي والعشرين[50]. وهذا بطبيعة الأمر يقودنا إلى زيادة الإستفادة من البحوث حول المشاركة من حيث الأهداف والآليات والمرجعيات سواء الاكاديمية والعملية الإنسانية والاجتماعية كميدان علمي للوصول إلى الأهداف النهائية بفاعلية من المشاركة، والتي يمكن إجراؤها لتعزيز التنمية المرتكزة، على الناس People-centered في تنظيم واستغلال طاقات وقدرات المواطنين من رجال ونساء وشباب وقبائل وعمال وكافة الفئات المهمّشة في الكثير من المجتمعات، سواء المتقدمة أو النامية منها.

2 - مشاركة القطاع الخاص :

انطلاقاً من الفهم بأن الحِكمانية معنية بشكل أساسي بالتنمية المستدامة في المجتمعات المختلفة على مستوياتها الوطنية National، والإقليمية Regional والعالمية Global، وذلك بتكامل الأدوار للإدارة الحكومية والقطاع الخاص والمؤسسات المدنية ومشاركتها الفاعلة لتحقيق التنمية وإدامتها، فإننا سنبحث في هذا الإطار عن دور القطاع الخاص ومشاركته في تحقيق

---

(50) Issagani Serrano and Rajesh Tandon, reforming the State: A Citizens Perspective, Article in the Global Alliance New, New Delhi, India, Vol. 1, No. 4. March 1997. pp.3-6.

التنمية وإدامتها، مثلما سأتطرق إلى متطلبات إنجاح هذا الدور ضمن مفهوم الحِكمانية والتي تسعى لتحقيق الأهداف المجتمعية للدولة، (أنظر الإطار 12).

بداية لا بد من الإشارة بأن النظام الإقتصادي لأي دولة، أو كتلة من الدول، يحدد الدور الذي تقوم به الإدارة الحكومية في النشاط الإقتصادي وما ينطوي عليه ذلك في النشاط الاجتماعي، والذي ينعكس بدوره على دور القطاع الخاص وإسهاماته في المجتمع. وعلى سبيل المثال نجد أنه في ظل النظام الاشتراكي يكون دور الإدارة الحكومية واسعاً إلى حدٍ كبير، والذي يتمثل في تدخلها المباشر والكبير في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وفي النتيجة يكون دور القطاع الخاص هامشياً في التنمية وإدامتها. بينما في النظام الرأسمالي الذي يؤمن بالحرية الاقتصادية واعتماد نظام السوق، نجد بأن دور الإدارة الحكومية في تحمل مسئوليات التنمية يكاد يكون محدوداً، وأن دور القطاع الخاص هو الأساس في هذا النطاق، مقارنة بالنظام الإشتراكي، كما أسلفنا.

مثلما يمكن القول، بأن العالم في العقد الأخير من القرن السابق وبداية هذا القرن، يتجه وبشكلٍ كبير، نحو اقتصاديات السوق وإعطاء الدور الأكبر للقطاع الخاص من خلال آليات الخصخصة Privatization والتجارية Commercialization وإدخال مفاهيم وأساليب إدارة الأعمال في إدارة الخدمات الحكومية لتوفير الكلفة للخدمات المقدمة للمواطنين من القطاع الحكومي، (أنظر الإطار 15 و الإطار 18 و الإطار 19)، إضافة إلى تقليص النفقات ودراسة جدواها للمشاريع الخدماتية التي تقوم بها الإدارة الحكومية في المجالات الإقتصادية والاجتماعية. مثلما يدرك العالم الآن إتساع نطاق الأسواق العالمية المفتوحة في ظل العولمة واتساع نطاق استخدامات تكنولوجيا المعلومات، والتي تتطلب التنافسية العالية للمنتجات والخدمات التي يؤديها القطاع الخاص والقطاع الحكومي على حدٍ سواء. وهذا بدوره ينعكس على قدرة الدولة في تحقيق التنمية وإدامتها والتي تستدعي وبشكلٍ أكثر أهمية تكامل الأدوار لبقاء الدول والمجتمعات على خارطة العالم، الأمر الذي تعمل الحِكمانية على توفيره من خلال تمكين القطاع الخاص والمجتمعات المدنية لتقوم بالأدوار المناطة بها من خلال المشاركة والتكامل مع الإدارة الحكومية لتحقيق التنمية الشاملة وإدامتها وتقليص نسبة الفقر في المجتمع والتي لا زالت تراوح 25% من أعداد السكان في الدول النامية كما يتضح من الجدول رقم (1).

الجدول رقم (1)
أعداد السكان الذين يعيشون بأقل من دولار في اليوم في الدول النامية
ما بين 1990-1998

	أعداد الناس الذي يعيشون بأقل من دولار يومياً (بالمليون)		نسبة الفقر	
	1990	1998	1990	1998
شرق آسيا	452.4	278.3	27.6	15.3
شرق آسيا بدون الصين	92	65.1	18.5	11.3
جنوب آسيا	495.1	522	44	40
أفريقيا الوسطى	242.3	290.9	47.7	46.3
أمريكا اللاتينية	73.8	78.2	16.8	15.6
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	5.7	5.5	2.4	1.9
أوروبا ووسط آسيا	7.1	24	1.6	5.1
المجموع العام	1276.4	1198.9	29	24

المصدر:
United Nations, World Public Sector Report: Globalization and the State 2001, DESA, United Nations, N.Y., U.S.A., 2001,. P. 22.

ومما يعزز تفعيل دور القطاع الخاص زيادة اندماج الأسواق وتعميق المنافسة في العالم نتيجة لتحرير التجارة الدولية سواء في الخدمات والسلع أو رأس المال، واكتمال النظام الاقتصادي الدولي بإنشاء منظمة التجارة الدولية **WTO** إضافة إلى تنظيم النظام النقدي الدولي الذي أصبح من المهام الأساسية لصندوق النقد الدولي **IMF** واكتمال الحلقات الدولية بتنظيم الشئون المالية وتنمية اقتصاديات الدول والتي أصبحت من المهام الأساسية للبنك الدولي **World Bank** حيث نلاحظ تلك الممارسات على أرض الواقع في العديد من المجتمعات والكتل الدولية، حديثاً.

تنمية القطاع الخاص :

من الواضح للكثيرين، في عصرنا هذا، أن نظام السوق والقطاع الخاص لديهما دورٌ كبير في تحقيق التنمية الشاملة للمجتمعات. إلا أنه من الضرورة بمكان، الدراسة الجيدة لنتائج منهج نظام السوق والتي يمكن أن تؤدي إلى نتائج سلبية في بعض المجتمعات، وبشكلٍ خاص على طبقة الفقراء فيها.

فنظام السوق، للتنمية الاقتصادية، يعمل على إحداث الشروط التي يمكن أن تساهم في زيادة إنتاج السلع والخدمات، ومساعدة البيئة المهيّئة لأنشطة القطاع الخاص والإطار الاقتصادي المحفز للأداء المؤسسي والفردي الجيد. فإن قدرة القطاع الخاص لتوفير فرص العمل وتوسيع نطاق التشغيل للطاقات البشرية تعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع، مثلما أن تطوير السوق يعتمد على توسيع وتقوية القطاع الخاص من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراء التخصيص Privatizing للمشاريع المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم، ولجذب وتطوير وتوسيع التعاونيات عبر الدولية في بعض الحالات[51].

إن ممارسات القطاع الخاص، في العديد من الدول النامية يجب أن تعمل على إنجاح ممارستها ونشاطاتها العملية على المستوى العالمي أيضاً وليس على المستوى المحلي فقط. فالقوى الداعية إلى عولمة الاقتصاد تغيِّر بشكل جوهري الطرق والأساليب التي يجب أن تتنافس بها الصناعات في السوق العالمي.

كما أن مؤسسات القطاع الخاص توفر العوائد الاقتصادية الواسعة للاقتصاد ككل، مثلما تحقق العوائد الواسعة للأفراد المستثمرين، وبشكلٍ خاص المجتمعات التي تتبنى في سياستها الاقتصادية حرية السوق المتسمة بالانفتاح نسبياً على المدخلات، والاستقلالية في الاستثمار واتخاذ القرارات العملية، وبتوفير الحوافز المطبقة بعدالةٍ وثبات لكافة المشاركين. فالعديد من الأبحاث العلمية في الدول النامية أيدت أن هناك علاقةً إيجابيةً قوية بين أنشطة القطاع الخاص والنمو الاقتصادي. وبينت كذلك أن نمو الإنتاجية يرتبط بشكل وثيق مع الاستثمارات الخاصة. إضافة إلى ذلك فقد بينت الدراسات أن نمو القطاع الخاص والقوى في كل من غانا، غينيا،

---

(51) UNDP Discussion Paper (2), Reconceptualising Governance, UNDP, N.Y. 1997. p. 16-17.

وجامبيا أدى إلى فرق كبير في مشاريع إصلاح الخدمات المدنية في تلك الدول[52]، (أنظر الإطار 21). وقد حددت دراسات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة **UNDP** عدداً من القضايا والتي تحد من تطوير قطاع خاص جيد، يمكن تلخيصها بما يلي:

- إن منح الاحتكارات للمؤسسات الحكومية لتنفيذ بعض المشاريع والبرامج يعيق وبشكلٍ واضح تطوير القطاع الخاص. فالعديد من الأمثلة حول عدم الكفاية وسوء استخدامات التمويل المحتكر من قبل الحكومات في التسويق الزراعي، التعدين، الصناعة، وسائط النقل الداخلي والخدمات العامة تشير إلى عجز الإدارة الحكومية في إنجاح تلك المشاريع، والتي قد يكون من الأجدر تركها أو ترك البعض منها للقطاع الخاص، أو فتح مجال المنافسة للقطاع الخاص ومنشآته لتقديمها. فإن عدم السماح للدخول في تقديم تلك المشاريع وتنفيذها من قبل القطاع الخاص يحرم الدول النامية من استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي من ناحية، مثلما يحرمها من المهارت والمعرفة والتكنولوجيا التي يمكن أن تصاحب تلك الاستثمارات.
- حيثما لا يكون هناك محددات قانونية على الدخول والمشاركة، تجد أن المعيقات البيروقراطية غالباً ما تكون موجودة، ومثل تلك المعيقات تشمل مثلاً التحكم بالأسعار، التقييد على استخدام العمالة الخارجية، بشكلٍ عام، أو من مناطق جغرافية معينة، متطلبات ضرورة استخدام المواد المحلية رغم تنوع جودتها، عدم التأكد من عدم حدوث التغيير في التشريعات (كتشريعات الضرائب) بعد تنفيذ المشاريع، البطء والعشوائية في اتخاذ القرارت، ووجود بعض الظروف المشّجعة على الفساد (السلطات العديدة مثلاً).
- إن عدم توفر التمويل يعتبر عائقاً لنمو القطاع الخاص، وبشكلٍ خاص للمشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم. فالمشاكل الأساسية توجد في إجراءات الأسواق المالية والتي تعمل على عدم تشجيع البنوك على تقديم القروض للمشاريع الصغيرة، غياب الأسواق المالية والبنوك التجارية، التحكم بالتبادل الخارجي، المغالاة في الاقتراض الحكومي، الضرائب

---

(52) UNDP, Discussion Paper, Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, UNDP, MDGD, N.Y. 1995. pp. 43-45.

العالية والتي تحدُّ من قدرةِ القطاع الخاص على ضخ التمويل الداخلي في الاستثمار، واحتكار المشاريع العامة الاستثمارية للقروض والمنح الخارجية.

- السياسات العمالية، والتي في بعض الحالات لا تزوِّد أصحاب العمل بالمرونة الكافية، وبشكلٍ خاص في حالات مناقشة الأجور، التفاوض حول الإنتاجية مع العاملين والاستغناء عن خدمات العاملين غير المنتجين.
- التحكّم بالأسعار وتحديدها، والذي يضر بالمنتجين المحليين والتقليص من ربحيتهم. إن تأثيرات هذا التحكّم تبدو جلية في القطاع الزراعي. إضافة إلى ذلك فإن إعادة تسعير العملات المحلية تجعل الأمر أكثر صعوبة على المنتجين المحليين للتنافس في الأسواق العالمية وتعمل على تقليص العائد (في العملة المحلية) من التصدير.
- المغالاة في نِسَبِ التعريفات المفروضة على المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية والتي تعمل على الحدِّ من المنافسةِ وتقلّص مستوى الكفاية ونوعية المنتجات. فكما يلاحظ الكاتبان مارسدين وبيلوت بأن التعريفات العالية والمحددات الكمية على الاستيراد تهيئ لظهور الاحتكارات الخاصة والرأسمالية المشوهة Crony-Capitalism والتي تسمح لمنافع قليلة على المدى البعيد للمجتمع ككل.

إن تلك الممارسات تكاد تكون موجودة بشكل أو بآخر في العديد من الدول النامية والتي تعيق وإلى حدٍ كبير من نمو القطاع الخاص، ونتيجة لذلك فإن تحقيق التنمية الشمولية وإدامتها يصبح أمراً صعباً في غياب الحِكمانية الجيدة.

الحِكمانية الجيدة ودور القطاع الخاص:

انطلاقاً مما أسلفنا بأن نتائج الدراسات تؤكد بوجود علاقة إيجابية قوية بين أنشطة القطاع الخاص والنمو الاقتصادي وأن نمو الإنتاجية يرتبط بشكل وثيق بالاستثمارات الخاصة، ومع توجه السياسات الاقتصادية في العقدين الآخيرين من القرن الماضي نحو اقتصاد السوق فإن الاتجاه نحو الاعتماد على القطاع الخاص وتنفيذ برامج الخصخصة أدى إلى زيادةٍ في نسبة استثمارات القطاع الخاص إلى مجمل الاستثمارات من ناحية وإلى زيادة نسبةِ الاستثمارات

الخاصة إلى الناتج المحلي الإجمالي من ناحية أخرى. وقد عزز هذا التوجه زيادة الاستثمارات الخارجية في عدد من الدول المختلفة كما ورد في تقارير البنك الدولي[53].

كذلك يمكن القول بأن كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع العام، حيث خلُصَ عدد من الدراسات إلى أن هناك تأثيراً إيجابياً واسعاً على النمو مصاحباً للاستثمارات الخاصة مقارنة بتأثير الاستثمارات العامة. ليس هذا فحسب، بل أكدت الدراسات أن التأثير الإيجابي لاستثمارات القطاع الخاص على النمو يفوق تأثير استثمارات القطاع العام بأكثر من مرةٍ ونصف، والتي تؤكد ارتباط درجة استثمارات القطاع الخاص بإدامة التنمية والنمو الاقتصادي في المجتمعات التي تهيئ البيئة المناسبة للقطاع الخاص للمساهمة في تنمية المجتمع[54]. وهذا يوضح لنا زيادة استثمارات القطاع الخاص مقارنةً مع استثمارات القطاع العام خلال الثلاثةِ عقودٍ الآخيرةِ والذي يتضح في العديد من دول العالم الساعية لزيادة مساهمة القطاع الخاص في تحقيق النمو الاقتصادي وإدامة التنمية الشاملة والتي تهدف الحِكمانية الجيدة إلى تحقيقها[55]. مثلما يبين الجدول (2) التالي نسبة الاستثمارات الخاصة والاستثمارات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي على مستوى المناطق العالمية، التي توضح زيادة نصيب استثمارات القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي لعدد من المناطق العالمية، التي تتسم بزيادة النمـو الإقتصادي عن غيرها من المناطق الأخرى[56].

جدول رقم (2)
متوسط نسبة الاستثمارات الخاصة والعامة إلى الناتج المحلي الإجمالي

	المجموعة الدولية	79-70	89-80	95-90

(53) The World Bank, 1999 World Bank Indicators, The World Bank, Washington D.C., U.S.A, 1999. pp. 270-272.

(54) Stephen S. Everhart & Mariusz A. Sumlinski, Trends in Private Investment in Developing Countries Statistics for 197-2000, International Finance Corporation Discussion Paper no. 44, The World Bank, Washington D.C. U.S.A., 2001. p. 9.

(55) Ibid, Appendix C. Country Charts, Table C`. pp. 55-61.

(56) Lawrence Boston & Matiusz A. Sumlinski, Trends in Private Investment in Developing Countries, IFC Discussion Paper no. 31, The World Bank, Washington D.C., U.S.A., 1996.

.1	**دول شـرق آسيـا:**			
	نسبة الاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي	18.0	19.5	25.6
	نسبة الاستثمار العام إلى الناتج المحلي الإجمالي	6.6	8.2	8.7
.2	**دول جنـوب آسيـا:**			
	نسبة الاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي	9.1	10.0	12.5
	نسبة الاستثمار العام إلى الناتج المحلي الإجمالي	7.5	9.7	8.7
.3	**دول أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا:**			
	نسبة الاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي	12.1	10.8	12.3
	نسبة الاستثمار العام إلى الناتج المحلي الإجمالي	10.7	11.3	9.0
.4	**دول أمريكا اللاتينية والكاريبي:**			
	نسبة الاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي	13.2	14.1	14.6
	نسبة الاستثمار العام إلى الناتج المحلي الإجمالي	7.4	6.5	4.5
.5	**دول أفريقيا وجنوب الصحراء:**			
	نسبة الاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي	12.8	13.9	16.5
	نسبة الاستثمار العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي	7.9	8.3	6.7

هذا ويضيف بُعد أهميةِ التنافسيةِ للدّول والمجتمعات المختلفة في ظل إطار العولمة وانفتاح التجارة الحرة وفق سياسات منظمة التجارة العالمية (**WTO**) ووجود المؤسسات التجارية عبر القارات وتأثيراتها المختلفة على حركة التجارة والاستثمارات المتنقلة بين الدول والمجتمعات وفقاً لظروف البيئة المساعدة لاستقطاب تلك الاستثمارات، إلى وجود أهمية التطوير الفكري والعملي لدور القطاع الخاص في ظل تغيير دور الحكومات لتحقيق تنافسية الدول للمساهمة بشكلٍ فاعل في ظل الإطار العالمي الجديد. وهذا ما حدا بالعديد من الدول، حديثاً، إلى العمل على تطوير قدراتها التنافسية والانتقال تدريجياً، من مجرد الاعتماد على الموارد الطبيعية إلى التحول نحو الاقتصاد المعتمد على الاستثمار كخطوة إلى التحول نحو الاقتصاد المعتمد على الابتكار.

يولي هذا التحول الأهمية الكبرى في هذا التطور للقطاع الخاص بشكلٍ أساسي، ويقلّص ويغير من دور الحكومات. فكما يذكر البروفسيور مايكل بورتر في تقرير التنافسية الدولي، بأن تطوير تنافسية الدول ينقسم إلى ثلاث مراحل رئيسية، وبأن للحكومة أدواراً إيجابية مختلفة يجب أن تلعبها في كل مرحلة من هذه المراحل. وكلما تقدمت الدولة في هذه المراحل يقل الدور المباشر للحكومة، تدريجياً، ويتعاظم بالمقابل دور القطاع الخاص في قيادة عجلة الاقتصاد والتنمية بشكلٍ عام[57]. حيث في المرحلة الأولى يتمثل دور الحكومة في الاقتصاد المعتمد على الموارد الطبيعية بتوفير الاستقرار السياسي والاقتصادي على المستوى الكلي، وتفعيل سياسة السوق بهدف الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.

أما في المرحلة التالية وهي مرحلة الاقتصاد المعتمد على الاستثمار، فيتمثل دور الحكومة بأن عليها عمل ما بوسعها، إضافة إلى المؤسسات والأفراد، للانتقال من الاعتماد على عوامل الإنتاج الأساسية إلى عوامل الإنتاج المتخصصة، وخلق البيئة التحتية المناسبة لهذه المرحلة. في هذه المرحلة فإن دور الحكومة يتمثل في أن تركز أولوياتها على البنية التحتية ونوعيتها – الموانئ، الاتصالات، الطرق – ووضع التشريعات اللازمة للانخراط في الاقتصاد العالمي.

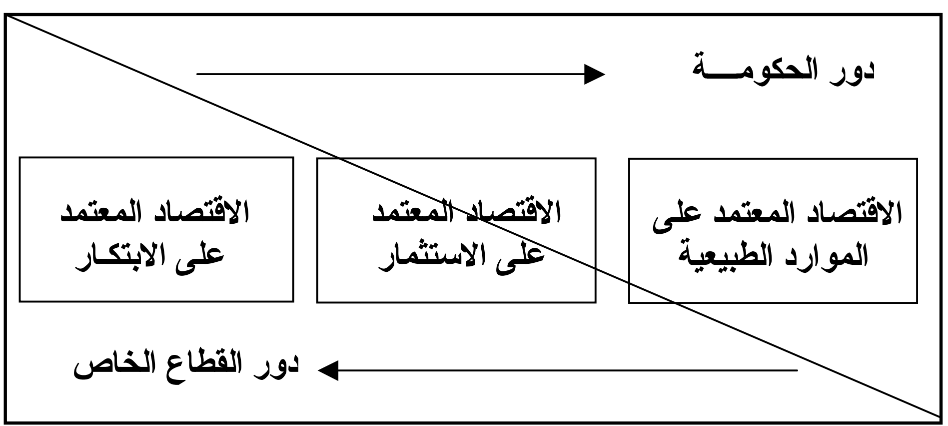
أما في المرحلة الثالثة فيتمثل دور الحكومة في التحول من اقتصاد مبني على الاستثمار إلى اقتصاد مبني على الابتكار فيتطلب دوراً حكومياً مباشراً في تقوية مستوى عالٍ من الابتكار، من خلال الاستثمارات الحكومية والخاصة في مجالات البحث والتطوير، والتعليم العالي، تحسين أسواق رأس المال وتحسين التشريعات والأنظمة الداعمة لإنشاء المشاريع المعتمدة على التكنولوجيات الحديثة. وفي هذه المرحلة نجد أن الشركات الخاصة تتبنى استراتيجيات عملها وفقاً للتوجهات العالمية لتوسّع من أسواق عملها بشكل يخدم المجتمعات التي تنشأ بها، مثلما تغيِّر من سياساتها في تدريب وتعليم العاملين بها، لتصبح أكثر كفاءة وفعالية، ليس على المستوى المحلي بل والعالمي أيضاً.

---

(57) Klaus Schwab, Michael Porter & Jeffrey Sachs, The Global Competitiveness Report 2001-2002, Oxford University Press, N.Y., U.S.A., 2002, pp. 16-19.

ويمكن أن يبين تطور دور القطاع الخاص وتغير دور الحكومة وفقاً لمراحل تطور اقتصادات الدول، كما يرسمها بورتر، على النحو الوارد في الشكل رقم (5):

الشكل رقم (5)



ويذكر بورتر أن التنمية الاقتصادية الناجحة هي عملية تطوير متعاقبة يتواجد فيها قطاع الأعمال والبيئة الداعمة له لتقوية طرق الإنتاج والتنافس الحديثة وزيادتها.

فإن النظر إلى التنمية الاقتصادية كعمليات متتابعة في بناء ليس الاقتصاد الكلي واستقراره، بل أيضاً في بناء العوامل المتبادلة الآخرى كنوعية الحِكمانية، القدرة المجتمعية لتطوير قدرتها التكنولوجية، أنماط متقدمة من التنافسية، وظهور أشكال جديدة من الهياكل المؤسسية لمؤسسات الأعمال، والتي تساعد على كشف وإظهار الاخفاقات المحتملة الهامة للسياسات الاقتصادية. إن القصور في التحسين في أي أمر هام من المجالات المختلفة المشار إليها، قد يوقف أو يعيق عملية التنمية الاقتصادية للمجتمع. ولعل ترتيب الدول من حيث قدراتها التنافسية، كما وردت في تقرير التنافسية العالمية لعام 2001-2002، يعكس وبشكل جليّ أهمية نوعية بيئة الأعمال الوطنية لكل دولة وانعكاسها في تحقيق ترتيبٍ متقدمٍ في تنافسيةِ تلك الدول لاستقطاب الاستثمارات المحلية والخارجية، وتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، والتي

تميزت بها دول مثل فنلندا والولايات المتحدة وغيرها من الدول المتقدمة اقتصادياً، كما ورد في الجدول رقم (3) التالي:

جدول رقم (3)

ترتيب الدول وفق مكونات التنافسية الحالية

الدولة	الترتيب التنافسي الحالي للدول				الترتيب التنافسي لاستراتيجيات وعمليات الشركات				الترتيب التنافسي لنوعية بيئة الأعمال الوطنية				دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لسنة
	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2000
فنلندا	1	1	2	2	2	3	7	8	1	1	2	2	24 864
الولايات المتحدة	2	2	1	1	1	2	1	2	2	2	1	1	33 886
هولندا	3	4	3	3	3	7	8	5	3	3	3	4	25 598
ألمانيا	4	3	6	4	4	1	5	1	4	6	5	8	24 931
سويسرا	5	5	5	9	5	5	2	3	5	10	9	10	28 518
السويد	6	7	4	7	6	6	3	4	6	11	7	9	23 884
إنجلترا	7	8	10	5	7	11	13	9	8	9	8	5	27 197
الدنمارك	8	6	7	8	9	8	9	10	9	4	6	7	27 120
استراليا	9	10	13	15	22	20	19	22	7	7	10	12	25 758

تابع جدول رقم (3)

ترتيب الدول وفق مكونات التنافسية الحالية

الدولـة	الترتيب التنافسي الحالي للدول				الترتيب التنافسي لاستراتيجيات وعمليات الشركات				الترتيب التنافسي لنوعية بيئة الأعمال الوطنية				دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لسنة
	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2000
سنغافورة	10	9	12	10	15	15	14	12	10	5	12	6	23 000
كنــدا	11	11	8	6	14	16	12	15	11	8	4	3	27 783
النمسـا	12	13	11	16	11	12	10	11	13	12	13	17	26 314
فرنسـا	13	15	9	11	10	9	6	6	12	15	11	13	24 032
بلجيكـا	14	12	15	19	12	10	11	13	14	13	15	18	26 958
اليابـان	15	14	14	18	8	4	4	7	18	19	19	19	25 796
أيسلنـدا	16	17	22	24	16	14	21	28	15	16	21	23	29 167
إسرائيل	17	18	20	21	18	13	18	21	17	20	20	20	19 577
هونج كونـج	18	16	21	12	21	23	24	17	16	14	18	11	24 448
النرويـج	19	20	18	14	24	21	23	14	19	18	16	15	29 500
نيوزيلاندا	20	19	16	17	19	22	16	19	20	17	14	16	20 010
تايـوان	21	21	19	20	20	18	17	16	21	21	22	21	17 223
ايرلنـدا	22	22	17	13	17	19	20	18	22	22	17	14	25 200
اسبانيـا	23	23	23	22	23	24	22	23	23	23	23	22	19 202
إيطاليـا	24	24	25	26	13	17	15	20	24	26	27	27	23 304
جنوب أفريقيا	25	25	26	25	25	26	28	33	26	25	25	25	09 189
هنغاريـا	26	32	33	21	29	34	36	39	25	31	33	31	12 335
كوريـا	27	27	28	28	26	25	27	24	29	28	30	28	17 311
تشيلـي	28	26	24	23	28	27	26	26	27	24	24	24	09 187
البرتغال	29	28	29	33	33	35	37	48	26	27	26	30	16 882
البرازيـل	30	31	35	35	27	29	32	27	32	32	37	39	07 389
تركيـا	31	29	31	29	38	28	33	26	30	29	32	29	06 870

تابع جدول رقم (3)

ترتيب الدول وفق مكونات التنافسية الحالية

الدولـة	الترتيب التنافسي الحالي للدول				الترتيب التنافسي لإستراتيجيات وعمليات الشركات				الترتيب التنافسي لنوعية بيئة الأعمال الوطنية				دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لسنة
	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2000
التشيك	32	34	41	30	35	41	55	31	31	34	36	33	13 721
الهنـد	33	37	42	44	37	40	48	50	33	37	43	42	02 403
ماليزيـا	34	30	27	27	32	30	25	34	35	30	31	26	08 924
تايلنـد	35	40	39	37	36	47	43	37	36	40	39	36	06 469
سلوفاكيا	36	36	48	36	49	31	51	40	34	36	47	37	11 035
بولنـدا	37	41	37	41	46	36	38	38	37	41	38	40	08 971
اليونـان	38	33	36	38	43	32	45	32	39	33	34	38	16 326
الأردن	39	35	32	32	48	46	44	42	38	35	28	32	04 079
مصـر	40	39	43	40	31	44	49	47	40	39	42	35	03 602
الصيـن	41	44	49	42	34	38	31	35	41	45	50	44	03 953
كوستاريكا	42	43	38	-	20	39	35	-	45	42	41	-	09 236
موريشيوس	43	38	30	-	41	37	29	-	42	38	29	-	09 512
المكسيك	44	42	34	39	40	42	30	29	44	43	35	41	08 914
الأرجنتين	45	45	40	34	45	45	39	30	43	44	40	34	12 314
الفلبيـن	46	46	44	45	39	43	34	41	46	46	46	45	03 958
اندونيسيا	47	47	53	51	42	51	47	52	47	47	52	51	03 014
كولومبيا	48	48	52	49	44	48	40	43	49	48	53	49	05 923
روسيـا	49	52	55	46	47	33	42	45	48	53	55	47	08 213
أوكرانيا	50	56	56	52	51	52	50	51	50	56	56	52	03 693
فيتنـام	51	53	50	43	52	50	41	36	53	52	49	43	01 974
بيـرو	52	49	46	47	53	53	56	49	51	51	44	46	04 797
سلفـادور	53	51	47	-	54	57	56	-	52	50	48	-	04 477

تابع جدول رقم (3)

ترتيب الدول وفق مكونات التنافسية الحالية

الدولـة	الترتيب التنافسي الحالي للدول				الترتيب التنافسي لإستراتيجيات وعمليات الشركات				الترتيب التنافسي لنوعية بيئة الأعمال الوطنية				دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لسنة
	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2001	2000	1999	1998	2000
زيمبابوي	**54**	**50**	**45**	**48**	**50**	**56**	**54**	**46**	**56**	**49**	**45**	**48**	**02 697**
فنزويـلا	**55**	**54**	**51**	**50**	**55**	**49**	**53**	**44**	**55**	**55**	**51**	**50**	**05 677**
بلغاريا	**56**	**55**	**54**	**-**	**56**	**54**	**52**	**-**	**54**	**54**	**54**	**-**	**05 469**
إكـوادو	**57**	**57**	**57**	**-**	**57**	**55**	**57**	**-**	**57**	**58**	**57**	**-**	**03 068**
بوليفيـا	**58**	**58**	**58**	**-**	**58**	**58**	**58**	**-**	**58**	**57**	**58**	**-**	**02 408**

Source: The Global Competitiveness Report 2001-2002, World Economic Forum, Geneva, Switzerland 2001, Oxford University press 2002. p. 76.

ومن الأهمية بمكان الإشارة بأن تقرير التنافسية العالمية المشار إليه قد حدد عدداً من المؤشرات الأساسية المتعلقة بتحسين الأساسيات لاقتصاديات الدول التي تؤدي إلى الإزدهار الإقتصادي، والتي تشتمل:

1 - على مستوى استراتيجيات وعمليات الشركات :

تَوفر تقدم وحداثة عمليات الإنتاج، وطبيعة ميزات التنافسية المتوفرة، مدى تأهيل وتدريب العاملين، مدى التسويق واتساع نطاقه، الرغبة في تفويض الصلاحيات، توفر القدرات للتجديدات، مدى إنفاق الشركة على البحوث والتطوير، اتساع نطاق الأسواق الدولية، تميز تصميم المنتجات، الرقابة والتحكم في التوزيع الدولي، الإدارة المتخصصة وانتشار ترخيص التكنولوجيا الأجنبية ضمن مؤشرات أخرى.

2 - على مستوى البيئة الوطنية للأعمال:

وتشمل العديد من المؤشرات مثل المؤشرات على مستوى المدخلات وتتضمن:

- البيئة التحتية المادية، مثل الطرق والموانئ والمطارات والتليفونات والفاكس والبريد الإلكتروني والإنترنت،

- البنية التحتية الإدارية، وتتضمن حماية وأمن الأعمال، واستقلال القضاء، والقدرة الإدارية على إنشاء الأعمال، وكفاية القوانين الخاصة بالقطاع العام ومدى وجود الروتين والبيروقراطية،
- توفر رأس المال، وتتضمن سهولة الحصول على التمويل والاقتراض ومدى تطور وحداثة، الأسواق المالية، وتوفر الأسواق المالية.
- الموارد البشرية، وتتضمن نوعية التعليم العام، نوعية التعليم في الرياضيات والعلوم، توفر المهندسين والعلماء ومستوى جودة مدارس الإدارة.
- العلوم والتكنولوجيا، وتتضمن توفر مستوى جيد من البحث العلمي ومراكز البحث العلمي، ومدى التعاون بين الجامعات والصناعات في مجال الأبحاث.
- ظروف الطلب، وتتضمن مدى حداثة طلبات المشترين، مدى تبني الزبائن للمنتجات الحديثة، مدى وجود معايير منظمة للطلب، الاهتمام بتشريعات العناية بالبيئة، مدى اعتماد الحكومة في مشترياتها على منتجات التكنولوجيات الحديثة، ووجود القوانين الخاصة بتكنولوجيا المعلومات.
- دعم الصناعات، وتتضمن وجود كميات ونوعيات من المزودين المحليين لما تتطلبه الصناعات الوطنية، مدى وجود التعاون والتنسيق بين الإنتاج والعمليات الصناعية، مدى توفر القطع والاحتياجات من الأسواق المحلية وكذلك توفر الأبحاث والدراسات والتدريب والتكنولوجيا والمعلومات اللازمة على المستوى المحلي.
- متطلبات استراتيجية المنشآت ومنافسيها، وتتضمن مدى توفر التفضيل من قبل الرسميين في الحكومات لمنشآت عن غيرها، مدى وجود ممارسات غير ثابتة في الدفع للمنشآت، كثافة المنافسين المحلية، فعالية وكفاءة أداء مجالس الإدارة.

وفي النتيجة، نجد بأن تقرير التنافسية العالمية يوضح لنا أهمية دور البيئة الاقتصادية للمجتمع وبيئة الأعمال المعتمدة على القطاع الخاص وأسواق الأعمال والمال بشكلٍ خاص في تحقيق ازدهار الاقتصاديات للدول وتعكس في نفس الوقت دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الشمولية وإدامتها مثلما تعكس نجاح الحِكمانية الجيدة في المجتمع بشكلٍ عام.

3 - مشاركة مؤسسات المجتمع المدني:

- ماهية مؤسسات المجتمع المدني.
- أهمية المجتمع المدني.
- دور مؤسسات المجتمع المدني.

ماهية مؤسسات المجتمع المدني:

قبل البحث في دور المجتمع المدني لا بد من تعريف ماهية أو المقصود بتعبير المجتمع المدني، حيث نعلم جيداً بأن هذا التعبير يأخذ معاني متعددة. إلا أنه يمكن القول بأن المجتمع المدني يمكن التفكير فيه كأحد العناصر الأساسية للحكمانية المعاصرة. فالعنصر الأول يتم تمثيله من خلال المؤسسات الأساسية للحِكمانية وتشمل المؤسسات التنظيمية التنفيذية، والتشريعية، والقضائية في كافة مستويات الحكومة، سواء الوطنية أو المحلية أو الأحياء السكنية. تلك المؤسسات والتي في جوهرها تكوّن الأجزاء الرئيسية للحكومة، هي المسئولة عن رسم السياسات وتنفيذها والإلزام بها. ورغم ارتباطها المركزي بالحِكمانية إلا أن تلك المؤسسات لا توجد في الفراغ، بل هي تعمل في بيئة المجتمع المدني. حيث إنها تضم كافة أشكال التصرفات السياسية التي يبادر بها المواطن، من المواطن المحلي الذي يتجه للحكومة أو الرسميين فيها لإصلاح أمر بسيط يهم المصلحة العامة، إلى مستوى تنظيم عددٍ كبيرٍ من المواطنين، إلى المؤسسات الكبيرة للمجتمع الحديث شاملاً ذلك الأحزاب السياسية، جمعيات رجال الأعمال، جماعات التركيز على بعض القضايا وإلى آلاف المؤسسات التي تنشأ بينها، والتي تعمل على التأثير في عملية رسم السياسات بطريقة أو بأخرى. أما العنصر أو المكّون الثالث كما أسلفنا ذكره فيمثل القطاع الخاص في المجتمع.

فالمجتمع المدني يتضمن المؤسسات الإعلامية الصحافة، الاتحادات، المؤسسات المحلية السكنية، جمعيات الآباء والمعلمين، جمعيات أعمال القطاع الخاص وعدد كبير من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والتي تكون خارج نطاق القطاع العام. يشكل المجتمع المدني رأس المال الاجتماعي، حيث يعمل الناس مع بعضهم البعض لتحقيق غايات مشتركة وعامة، والتي تعتبر أساسية للحِكمانية الجيدة. فمؤسسات المجتمع المدنية تكمل دور الحكومة في تحقيق التنمية المستدامة، إضافة إلى دور القطاع الخاص كما أسلفنا. حيث يمكن لمؤسسات المجتمع المدنية أن

تعبئ الفراغ الذي تتركه الحكومة، مثلما يمكنها أن تدعو وتراقب الإصلاحات الداعية إلى إدامة التنمية في المجتمع.

إن مؤسسات المجتمع المدنية متنوعة وكثيرة وفقاً للمجتمعات المختلفةK سواء كانت المجتمعات متقدمة أو نامية. وإن من أهم مؤسسات المجتمع المدنية في الدول النامية، وجود مؤسسات رجال الأعمال والمالكين، الجمعيات الصناعية، الجمعيات التجارية، اتحادات العمال، جماعات العاملين، الجمعيات المهنية، الجمعيات الاستشارية ورسم السياسات، الصحافة الحرة، الإذاعة والتلفزيون، النوع الاجتماعي، جماعات الاهتمام الاجتماعية والدينية، وجماعات الأحياء المتجاورة وكذلك جماعات حماية المستهلك، ومؤسسات العون الاجتماعي الزكاة والمساعدات الطبية ومؤسسات العناية بالمواطنين والتي تساعد في تجميع المواطنين للمشاركة بالأنشطة المتنوعة ذات الطابع العام، مثل النشاطات الرياضية والفنية والهوايات المختلفة. وهذا يعني أن نطاقَ مؤسساتِ المجتمع المدنيِّ واسعٌ في المجتمع وتشمل المؤسسات التطوعية والتي لا تسعى لتحقيق الربح وغير الحكومية **NGO** والمعنية بفئات متنوعة في المجتمع، سواءً المرأة أو ذوي الاحتياجات الخاصة أو النوع الاجتماعي. مثلما تشمل النقابات المهنية والاتحادات والأحزاب على اختلاف فلسفاتها، طالما هي تسعى من خلال مشاركة الأعضاء بها لتحقيق أهداف عامة لتلك الجماعات، بغض النظر عن تسمياتها. وعلى سبيل المثال، نجد أن عدد المؤسسات التطوعية وغير الربحية في المجتمع الكندي يبلغ (**175000**) مؤسسة تقدم العديد من الخدمات العامة في المجتمع الكندي، والتي تتضمن خدمات على مستوى الأحياء السكنيـة، الفنون، الترويح عن النفس، الديانـة، الخدمات الاجتماعية، التعليم، والصحة. وتقدر مصاريف القطاع التطوعي في كندا بواقع (**90**) بليون دولاراً سنوياً وبموجودات قيمتها (**109**) بليون دولاراً. وتشكل ما نسبته **12%** من الناتج المحلي الإجمالي لكندا، وتشغِّل (**1.3**) مليون فرداً ويستفيدُ من خدماتِ (**7.5**) مليون متطوعاً[58]. لذا فإن فعالية الحِكمانية لذلك القطاع واضحةً ومؤثرةً في المصلحةِ الوطنيةِ للمجتمع الكندي.

---

(58)

Broadbent Report, Building on Strength: Improving Governance and Accountability in Canada's Voluntary Sector, The Institute on Governance, Ottawa, Canada, 2001, p. 13.

ولعلَّ طرح مثال المجتمع الكندي يبين مدى أهميةِ قطاع مؤسسات المجتمع المدنية في تحقيق التنمية وإدامتها كدولةٍ متقدمةٍ تتسم باستخدام الحِكمانية الجيدة، وإنها ومن الرواد في اتخاذها كمنهج إداري على مستوى المجتمع بكافة قطاعاته المختلفة. ويمكن القول، بأن الدول النامية بحاجة ماسة إلى تعزيز ودعم إنشاء العديد من مؤسسات المجتمع المدنية في مجالات ومناطق ومواقع إدارية عديدة، إذا ما كانت تصبو فعلاً إلى تحقيق التنمية الشمولية وإدامتها، ولتحقيق الرفاهية الاجتماعية، وتقليص حدة الفقرة والجهل بين شعوبها في مواقعهم المختلفة.

نسوق هذا الطرح، لأننا نعلم بأن قطاع مؤسسات المجتمع المدني في العديدِ من الدول النامية لا زال ضعيفاً جداً، ولا زال بحاجة إلى تعزيز القدرات في مجالات تحليل القضايا وتبنيها، والوصول إلى أصحاب الحاجات والمعوزين، وتوفير التواصل الفعَّالِ وجمع وإدارة الموارد المالية. أضف إلى ذلك الحاجة إلى المزيد من المساءلةِ والاستجابةِ إلى المتأثرين بنشاطات تلك المؤسسات من ضمن العديد من العوائق التشريعية البيروقراطية والسياسية والاقتصادية.

هذا ويمكن القول، بأنه وخلال ربع القرن الآخير فإن قطاع المؤسسات غير الحكومية (**NGO**) أخذ تميزاً كبيراً في الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء، بحيث أصبح يمثل الحكومة في التنمية المحلية. وأن تلك المؤسسات غالباً ما يتم إدارتها وتشغيلها من قبل محترفين أو مهنيين تتولى تقديم الخدمات لتلبية احتياجات الطبقات الدنيا في المجتمعات المختلفة، أي أنها تركز اهتماماتها على طبقة الفقراء والمحتاجين في تلك المجتمعات.

إن نطاق نشاطات المؤسسات غير الحكومية يتنوع من المشاركة في المشاريع على المستوى المحلي، مثل مشاريع الري والمشاريع الزراعية الصغيرة، إلى المستوى الإقليمي والوطني وإلى مستوى التشبيك مع المؤسسات غير الحكومية التي تنسق وتدعم نشاطاتِ مؤسساتٍ غير حكوميةٍ أخرى في مناطق جغرافية أو وظيفية، إلى مستوى مؤسساتٍ غير حكوميةٍ دولية. فكما يشير كونيرز وكوول[(59)]، بأن المؤسسات غير الحكومية الدولية تكاد تتركز في الشمال، إلا أنها تعمل أنشطتها في الجنوب. فعلى سبيل المثال نجد "كير" الدولية، صندوق

---

(59)

Conyers, D., & M. Kaul, “Strategic Issues in Development Management: Learning from Successful Experience – Part II. Public Administration and Development, 10, pp. 289-298.

المحافظة على الأطفال (Save the Children Fund) وأوكسفام Oxfam، وأن هناك أكثر من (**50 000**) مؤسسة غير حكومية تعمل الآن في الدول النامية. وقد تم تقديرُ ما قيمتهِ (**7.3**) بليون دولار – **13%** من المعونات الرسمية أو **2.5%** من إجمالي التحويلات للدول النامية، تم تخصيصها للدول النامية من المؤسسات غير الحكومية في الشمال، وذلك لعام **1990**. مثلما يحدد كونيرز وكوول مميزاتِ نوعيةٍ مؤسسيةٍ مصاحبةٍ للتنمية المحلية من خلال المؤسسات غير الحكومية والتي تشمل:

- الالتزام الأيدولوجي من قبل المؤسسة للتنمية التي تركز على الناس وإلى أنماط التدخل من خلال المشاركة الفعلية.
- أما الميزة النوعية المؤسسية الثانية فتتمثل في تقوية المشاركة و المساءلة والمرونة كون المؤسساتِ غير الحكومية تتسم باللامركزية وقليلة البيروقراطية.
- أن المؤسسة غير الحكومية تتميز بأن تكون دائماً جاهزة للتعلُّم على مرِّ الزمن وللاحترام والثقة بأعضاء المجتمع المحلي.

كذلك يمكن القول بأن من مميزات المؤسسات غير الحكومية التزامها بتمثيل الفئات الفقيرة وفئات المجتمع ذات الاحتياجاتِ الخاصةِ والتي تقيم في المناطق النائية، وذات الحاجة أو كما يطلق عليها، المناطق الأقل حظاً. ويضاف إلى مميزات المؤسسات غير الحكومية تركيزها على الكفاية في الأداء وانخفاض كلفة إدارتها نسبياً إذا ما قورنت بمؤسسات القطاعين الحكومي والخاص، مثلما أن لديها القدرة على التكيف والإبداع لما تتميز به من مرونة إذا ما توفرت لها الإدارة المناسبة.

ونتيجة لذلك يمكن تعريف المجتمع المدني تعريفاً عاماً ليشمل العديد من المؤسسات المدنية المختلفة كما أسلفنا والتي تتميز بميزات تتفاوت وفق نشأتها في الدول المختلفة من متقدمة أو نامية أو سواء كانت في الشمال أو الجنوب، كما أن هناك إجماعاً بأن المجتمع المدني يشكل عنصراً هاماً في المجتمع إلى جانب الحكومة والسوق (القطاع الخاص). وقد أوجز المفكر البريطاني جوردون وايت في دراسته المنشورة بمجلة الديمقراطية في عام 1994 القول بأن المجتمع المدني: عالم ذو علاقة وسطية بين الحكومة والعائلة تشغلها مؤسسات منفصلة عن الحكومة، وتستمتع باستقلالية في علاقتها مع الحكومة وأنها تتشكل بشكل تطوعي من أعضاء

في المجتمع لحماية أو زيادة اهتماماتهم أو قيمهم. فهذا العالم يختلف بشكل كبير في معظم دول العالم ومجتمعاتها التي تتكون من جماعات تختلف بين جماعات الاهتمامات "الحديثة" مثل الإتحادات المهنية والجمعيات المهنية ومؤسسات "تقليدية" مبنية على علاقات القربى أو العرقية أو الحضارية أو الإقليمية. أو تختلف بين مؤسسات رسمية وشبكات اجتماعية غير رسمية ترتكز على ولاءات طائفية دينية أو للعملاء. أو تختلف بين تلك المؤسسات ذات الأدوار السياسية كجماعات ضغط أو داعية لقضايا معينة وتلك المؤسسات التي يبقى نشاطها خارج إطار النظام السياسي.

أهميـة المجتمـع المدنـي :

كما سبق وذكرنا أن المجتمع المدني يشكل رأس المال الاجتماعي للمجتمع، وهذا ما يدعو العديد من الدول المتقدمة والنامية إلى التوسع في استخدام المشاركة بين القطاعين العام والتطوعي في المجتمعات المختلفة، إضافة إلى مشاركة القطاع الخاص، بل تكامل المشاركة بين القطاعات الثلاثة على حدٍ سواء. ولعل الاهتمام بالمشاركة مع القطاع التطوعي (المدني) نبع من اهتمام القطاع الحكومي والقطاع الأكاديمي. ففي انجلترا، على سبيل المثال، قامت الحكومة البريطانية بتوقيع اتفاقات رسمية مع المؤسسات الأكاديمية في انجلترا وسكوتلاندا، وشمال ايرلندا وويلز لتوضِّح الأدوار، ولتنشئَ نشاطاتٍ مستمرةٍ لغايات إدامةِ التواصل.

كذلك أتبعّت الحكومة الاتحادية الكندية نفس المنهجيةِ، باعتمادها كما ورد في كلمة افتتاح البرلمان في عام 1999، والذي يؤكد "بأن الحكومة ستدخل في اتفاق وطني مع القطاع التطوعي، بإرساء قاعدةٍ جديدةٍ للمشاركةِ الفعَّالةِ مع المؤسساتِ التطوعية لخدمة الكنديين[60]".

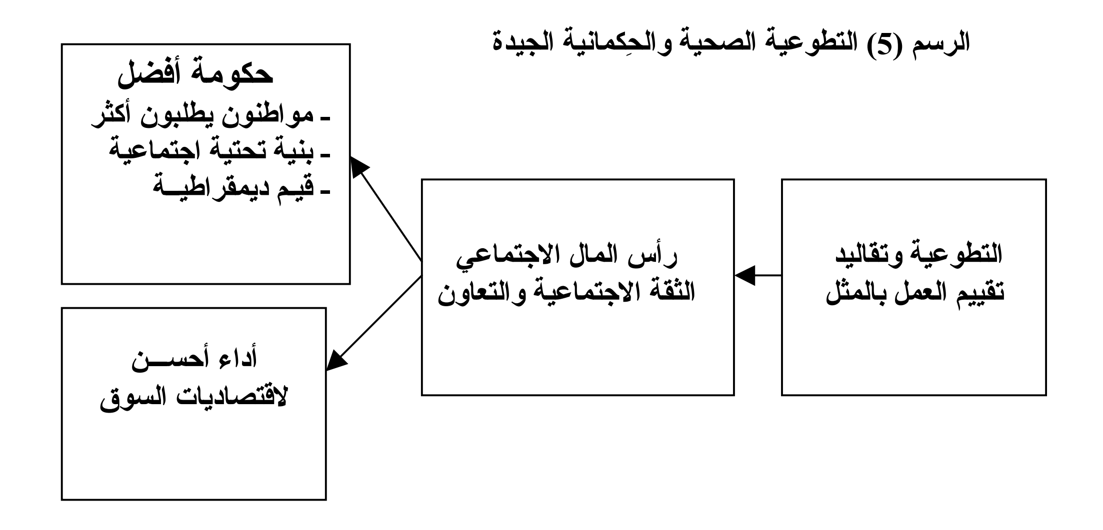
ولعل الاهتمام الأكاديمي في قطاع مؤسسات المجتمع المدني تعززُ من خلال أعمال الأكاديمي الأمريكي روبرت بوتنام والذي ركز أبحاثهُ العلميةِ في إيطاليا وطور النظرية القائلة بأن الحِكمانية الجيدة تُعزى إلى حدٍ كبيرٍ، إلى وجودِ قطاع تطوعيٍ صحيّ. ولعل الرسم (5) يوضح مقولة بوتنام.

---

(60)

Government of Canada, Speech from the Throne to Open the Second Session of the Thirty-Sixth Parliament of Canada, October 12, 1999.

الرسم (5) التطوعية الصحية والحِكمانية الجيدة



Source: Putnam, Robert, **Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy**, Princeton, Princeton University Press, 1994.

كما سبق وذكرنا، فإن العديد من الدراسات الأكاديمية عززت ما خلُصَ إليه بوتنام بوجود علاقةٍ إيجابيةٍ بين المشاركةِ المدنيةِ ومستوى الثقةِ العالي للحكومة، مثلما أن العلاقة إيجابية أيضاً بين المشاركة المدنية وارتفاع الأداء الاقتصادي والتي ظهرت في دراسات ليزا يونج وجون هيليويل وروبرت بوتنام[61]. ولعل السؤال الأهم لما خلص إليه بوتنام يتعلق بأهمية بناء القدرة الحِكمانية، الذي يكمن في القول: بأن أي استراتيجية لبناء القدرة الذاتية لا بد وأن تضم معاييرَ قويةٍ تستهدفُ تقوية التطوعية. وهذا يعني بأن أي مجتمع لا يوجدُ به تقاليدَ تطوعية قوية، ربما يأخذ العديد من السنوات لبناء الظروف اللازمة لديمقراطيةٍ قويةٍ وثابتة. وللتدليل على أهمية المجتمع المدني فقد خلص روبرت بوتنام بتأثير المجتمع المدني على كافة المجتمعات الغربية، حيث يمكن تلخيص أهمية وأثر المجتمع المدني على المجتمعات الغربية على النحو التالي:

(61) Young, Lisa, Civic Engagement, Trust and Democracy: Evidence From Alberta, Unpublished paper presented to the Trends Seminar on Value Change and Governance, Toronto, Ontario, June 1999, and see: Helliwell, John and Robert Putnam, "Economic Growth and Social Capital in Italy", Eastern Economic Journal, Volume 21, No. 3, Summer 1995.

- أن المواطنين الذين يتصرفون متطوعين كأعضاء في الجماعات الدينية، النوادي الرياضية، تجمعات الأحياء السكنية، الاتحادات، الأحزاب السياسية وجماعات العمل السياسية، يشجعون على الثقة الاجتماعية و التعاون بين الأطراف المختلفة لما يمكن أن يسمى بالرأسمال الاجتماعي. وأن تقاليد تبادل الخدمات، بأن أُضحّي بإجازتي الخاصة لمعرفتي بأن أهلَ الجوارِ سيقومونَ بنفس الشيءِ عند الضرورةِ كمثالٍ على المساهمة في خلق رأس المال الاجتماعي في المجتمع.
- أن الثقة والتعاون تعملان على التعزيزِ الذاتي والتراكمي في نفس الوقت. فإن حلقات الفضيلة (**Virtuous**) ينبع عنها مستوى عالٍ من التعاون، الثقة، تبادل التصرف بالمقابل، المشاركة المدنية وتحسين المستوي الجماعي.
- وبالمقابل، فإن غيابَ تلك السمات يعتبرُ معَّززاً ذاتياً للسلوكيات النابعةِ عن غيابها مثل؛ عدم الثقةِ، الاستغلال البشع، العزلةِ، الفشلِ والركود من السلوكيات التي يزيد كل منها في الآخر، في وضع سلبيٍ تكون نتيجته حلقاتٍ مفرغةٍ من النشاط.
- إن وجود مستوى عالٍ من الثقةِ والتعاونِ يقود إلى حكومةٍ أفضل. فعلى جانب الطلب، نجد بأن المواطنين وأحياءهم الذين يتحلون بتلك السمات يتوقعون حكومة أفضل. وعلى جانب العرض، فإن أداء الحكومة الممثِّلة لمواطنيها يتهيأ لها الأمر من خلال البنية التحتيةِ الاجتماعيةِ للمجتمع المدني والقيم الديمقراطية للمواطنيين والرسميين على حدٍ سواء.
- وكذلك الأمر، فإن أداء اقتصادياتِ السوق تتحسنُ في المجتمعاتِ ذات المستوى العالي من الثقة والتعاون.
- على مدار العقود العديدة الماضية، فإن سلوكيات وظاهرة التطوعية وأشكال المشاركة المدنية قد انحسرت أو تراجعت بشكلٍ واضح في الولايات المتحدة وفي الدول الغربية. وقد صاحب هذا الانحسار والتراجع نقص في مستوى الثقة بالحكومات.
- لعل العامل الرئيسي في تراجع المشاركة المدنية يعود إلى وجود التلفاز، فكما يقول بوتنام بأن هناك سبباً للاعتقادِ بأن اتجاهاتِ التكنولوجيا الراسخة تعمل وبشكلٍ قوي على زيادة التخصيص أو النزعةِ الفرديةِ في استخدامنا لأوقاتِ فراغنا، وبهذا فإنها تعيقُ وتحطمُ الفرصَ العديدة لتشكيل رأس المال الاجتماعي في المجتمعات المتقدمة. وأن الإدارة الواضحة والقوية في هذه الثورة تتمثل في التلفاز.

من الضرورة بمكان القول، بـأن المجتمعاتِ تتفاوتُ في قدرتها على تشكيل الثقةِ والتعاونِ بين الأفراد والجماعات فيها والتي تعمل على خلق المجتمعات المدنية التي تتسم بالإيجابية في سلوكياتِ أفرادها وجماعاتها، من حيث التعاون وقبول النزعة الديمقراطية فيها. وهذا الأمر يتفاوت بين الدول المتقدمة والدول النامية بشكلٍ كبير. حيث نجد أن الدول المتقدمة يتوفر لديها البنية التحتية الاجتماعية المهيئة لتكوين الجمعيات المدنية وإنجاحها، بما ينعكس على إنجاح الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع بشكلٍ عام. بينما نجد البنية التحتية الاجتماعية في مجتمعات الدول النامية لا زالت غير متوفرة بالقدر الذي يساعدُ على إنجاح الجمعيات المدنية في أخذ الأهمية التي يجبُ أن توّفر لها المساهمة في تحقيق التنمية الشاملة في المجتمع وإدامتها. وفي هذا الإطار نجد بأن هناك العديد من المميزاتِ التي إذا ما توفرت في المجتمع فإنها توفر له القوة الحقيقية في تكوين رأس المال الاجتماعي، ومن تلك المميزات:

1 - شمولية مع التعددية : Wholeness with Diversity

فأفراد الحي يشعرون بالأمان في معرفة من هم وماذا يكونون، وأن لديهم مستويات عالية للالتزام والتماسك مع الجماعة، مع تحمل الاختلافات التي قد تطرأ نحو بعض القضايا، والتي لا تكون أساسية أو مركزية في كيان الحي الذي ينتمون إليه.

2 - الحضارة المشتركة :

يعرف أفراد الحي تقاليدهم وقيمهم وأعرافهم التي تشكل القاعدة للمجتمع، والتي تكون واضحة النشأة، والمقبولة عالمياً.

3 - التواصل :

هناك شبكات وقنوات تواصل واضحة وكافية بين أعضاء الحي، وأن المؤسسات الحكومية بدورها تنشئ قنوات الاتصال التي تستطيع بواسطتها توصيل المعلومات وإتاحتها للمواطنين.

4 - الاحترام والثقة :

يحرص الناس ويتعاونون مع بعضهم البعض ومع الحكومة المحلية للحي، مثلما يثقون بأمانة بعضهم البعض.

5 - **المحافظة على الجماعة :**

يفتخر الناس بالحي الذي ينتمون إليه ويحافظون على أن يكونوا جزءاً منه، وهم ينشؤون الحدود الحضارية الواضحة والمعايير للعضوية في هذه الحضارة بشكلٍ جماعي ومشترك، وينظرون إلى حكومة الحي بأنها تحافظ على تلك الحدود من التآكل أو الانحسار.

6 - **حكومة مبنية على المشاركة والإجماع :**

تكون القيادات المجتمعية للحي مستجيبة ومسئولة لبقية أعضاء المجتمع؛ فهم يتشاورون بشكلٍ كثيف ومستمر، ويبنون كافة قراراتهم على مبدأ الإجماع العام.

7 - **تمكيــن الشبــاب :**

يلتزم الحي بالإشراف وتعليم جيل الشباب، بإشراكهم وإدماجهم في كافة عمليات اتخاذ القرارات، ويحترمون التحديات الفريدة التي يواجهونها.

8 - **الارتباطات القوية مع العالم الخارجي :**

يتميز الحي بعلاقاته الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية الكثيفة والقوية مع المواطنين في الأحياء الأخرى، كما أن قادة الحي يسعون دائماً لتقوية العلاقات الجيدة والحصول على الدعم من الناس الآخرين ومن الأحياء الدولية أيضاً[62]، (أنظر الإطار 45).

إن أهمية المجتمع المدني والمؤسسات غير الحكومية التي تمثل الجزء الأكبر من هذا القطاع تجلت في السنوات الأخيرة نتيجة لوجود ظاهرة العولمة وما يحتاجه العالم الآن من عوامل مادية لها تأثيرات على البيئة بشكلٍ عام، ومن سياسات اقتصادية تؤثر بشكل سلبي على الفئات الفقيرة في المجتمعات المختلفة، إضافةً إلى ما يمكن أن تحدثه نتائج الانفتاح بين الدول المصاحب لشروط منظمة التجارة الدولية، ناهيك عن التأثيرات العديدة للتجارب النووية والتهديدات باستخدامها في حالات الصراعات بين الدول في العالم. ومما يعزز أهمية المجتمع المدني، ضرورة الدور الذي تلعبه مؤسسات المجتمع المدنية في حالات ما بعد فض النزاع

---

(62)

Taiaiake Alfred, Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto, Oxford University Press, Don Mills, 1999, p. 82.

والصراع سواء في داخل الدولة الواحدة أو بين الدول. ولعل ما يجري في العديد من دول العالم كالبوسنة والهرسك ويوغوسلافيا سابقاً وافغانستان والباكستان والصومال والأرجنتين والعديد من دول أفريقيا والأراضي الفلسطينية المحتلة، ففي كل تلك الدول والمجتمعات تلعب المؤسسات المدنية دوراً كبيراً في المساهمة بتخفيف الويلات التي تجتاحها من خلال تقديم الخدمات للمواطنين والجماعات، سواء الخدمات الغذائية أو الأمنية أو التعليمية أوالصحية أو الاقتصادية. كما أن المؤسسات الدولية التي تقدم المعونات والدعم مثل البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي **UNDP**، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية تتعامل وبشكلٍ مباشر مع تلك المؤسسات المدنية في الدول التي ينتابها الصراعات أو الخارجة من طور الصراعات والحروب كآليات مناسبة لإنشاء الحِكمانية الجيدة المستدامة.

دور مؤسسات المجتمع المدني :

إن دور مؤسسات المجتمع المدني لا يقل شأناً عن دور القطاع الحكومي أو دور القطاع الخاص في المساهمة بتحقيق التنمية الشمولية للمجتمع وإدامة تلك التنمية لرفع مستوى معيشة الأفراد وتقليص حدة الفقر وتحسين مستوى الرفاء الاجتماعي والصحي والتعليمي من خلال تقديم الخدمات العديدة لأفراد المجتمع في مواقعهم المختلفة سواء في المدينة أو الأرياف أو المناطق النائية، غنية كانت أم فقيرة.

وبشكلٍ أكثر أهمية، نجد أن مؤسسات المجتمع المدنية تلعب أدواراً هامة في تزويد الخدمات والوظائف التي لا يستطيع السوق تقديمها، مثل ترويج المؤسسات الدينية للقيم الأخلاقية، أو المعلومات حول العناية بالبيئة من خلال مؤسسات حماية البيئة.

كذلك فإن مؤسسات المجتمع المدنية لها تأثير قوي بشكلٍ خاص في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية عندما تعمل بالتعاون مع قطاع الحكومة والقطاع الخاص، ومن خلال تبني السياسات الاقتصادية التي تسعى لتقليل حدة الفقر وحماية البيئة. كما أن اتحادات العمال والنقابات المهنية، جمعيات رجال الأعمال، الجمعيات الصناعية، غرف التجارة، جماعات الاهتمام بالسياسات العامة والصحافة والإعلام كلها تساهم وتلعب دوراً هاماً في خلق الظروف الاجتماعية الضرورية لتنمية السوق. فجماعات رجال الأعمال، مثل غرف التجارة تروج لمشاريع تجارية وتستقطب صناعات وأعمال جديدة إلى مناطقها، مثلما تروج لقوانين وإجراءات

تؤكد على أهمية التنافسية في التجارة. مثلما تقوم تلك المؤسسات بإجراء الدراسات والمسوح الميدانية وحملات الترويج لتؤكد بأن قادة الأعمال يعون مميزات مجتمعاتهم المحلية كمواقع مناسبة لمزاولة نشاطاتهم التجارية.

تلعب اتحادات العمال دوراً كبيراً وهاماً في تعزيز التوجه نحو الخصخصة (**Privatization**)، ففي دول أمريكا اللاتينية وشرق أوروبا عملت اتحادات العمال على حماية الوظائف للعاملين خلال تحويل الملكية من الحكومات إلى القطاع الخاص، ومن خلال مشاركة الاتحادات العمالية وممثليها في اتخاذ القرارات الخاصة بإعادة هيكلة المشاريع التي تم تخصيصها. مثلما لعبت مؤسسات المجتمع المدنية الممثلة لأصحاب العمل دوراً هاماً في زيادة الشفافية والقدرة على التنبؤ لخدمة المستثمرين بشكلٍ واسع، كما زودت القطاع الحكومي والقطاع الخاص بالرأي والنصح حول الإجراءات اللازمة، وعن أثر الخصخصة وإنشاء البرامج للترويج لتنمية المشاريع الصغيرة.

إن العديد من مؤسسات المجتمع المدني تلعب دوراً هاماً أيضاً في التأثير على سياسات الرعاية الصحية وفي تقديم العديد من الخدمات الطبية والصحية، مباشرة لأعضائها أو للجماعات الأخرى في المجتمع. ولتقليص حدة الفقر في العديد من المجتمعات النامية، فإن مؤسسات المجتمع المدني يمكن لها أن تلعب دوراً كبيراً إذا ما عملت بشكلٍ متلازم مع القطاع الحكومي والقطاع الخاص، وذلك من خلال إعداد الفقراء للمشاركة بشكلٍ فعَّال في المجتمع بشكلٍ عام وفي الاقتصاد بشكلٍ خاص. ولعل هذا الأمر يتطلب التنسيق والتعاون المؤسسي بين الحكومة والقطاع الخاص مع مؤسسات المجتمع المدني والذي يعتمد بشكلٍ أساسي على تهيئة البيئة المناسبة لإزدهار وتقدم مؤسسات المجتمع المدني في المجتمعات المختلفة، وبشكلٍ خاص في المجتمعات النامية منها.

إن العمل الأساسي لمؤسسات المجتمع المدنـي يكمن في تمثيل مصلحة الجماعة ونفعها. وأن تمثيل مصلحـة الجماعةِ، وبشكلٍ خاصٍ في عمليـة التنظيمات التشريعية **Regulatory Process**، يمكن تبريرها لأسباب عديدة كما يشير سوثي راكاجان والتي يذكر منها أربعة أسباب رئيسية، هي[63]:

---

(63)

S. Osman, Z. Awang and S. Naidu (Editors), Good Governance: Issues and Challenges, INTAN and Public Service Department, Malaysia, 2000, pp. 108-109.

- إن عملية السياسة، ومن ضمنها اتخاذ القرارت الإدارية والإجراءات، تعتبر المحصلة لتفاعل العديد من الجماعات حيث كافة الاهتمامات يجب أخذها في الحسبان، وأن تكون مُمثلةً، إذا ما أردنا أن تكون النتائجَ التي ننوي الحصول عليها كافيةٍ وعادلة. فإن اهتمامات الجماعات غير الممثَّلَةِ غالباً ما يتم التغاضي عنها.
- عندما يكون التمثيلُ قليلاً وبسيطاً فلن يستطيع الممثلون المشاركة الفاعلة بدون مساعدةٍ من أطرافٍ أخرى. على عكس المنتجين والمزوِّدين بالمنتجات ومقدمي الخدمات، والذين عادة ما يكونون منظّمين بشكلٍ جيدٍ ولديهم الإمكاناتِ الكافيةِ سواءً على مستوى الخبرات الفنية أو المعلومات. فإن المستهلكين على سبيل المثال، والذين يكون تمثيلهم متواضعاً لن يكونوا قادرين على التأثيرِ في الجماعاتِ الأكثرَ تنظيماً واستعداداً.
- هناك منافسة عالية على الأفكار، ففي المجتمعات الحديثة والمعقدة نجد أن الأفكار الجيدة دائماً تكون قليلة العرض، لذا فإن من الفضيلة عرضها للاستفادة منها، أُنظر الإطار 7).
- إن عملية التمثيل تُحسِّن من المشاركةِ العامةِ في اتخاذ القرارتِ، مثلما أن المشاركة العامة تعتبر الرغبة المثالية للحِكمانية الديمقراطية. لذا فإن مشاركة الجماعة تعوِّض عن فشلِ التشريعاتِ، مثلما تطوِّر بادرةً قيِّمةً وتعملُ كمصدرٍ محفِّزٍ **Catalyst** للتغيير السياسي.

ومن الأدوار الهامة لمؤسسات المجتمع المدني، نجدها تتمثل في خلق التقاليد لتبادل المنافع والثقة المتبادلة والتي تكون في النهاية ما سماه روبرت بوتنام برأس المال الاجتماعي، كما أسلفنا. فإن تلك التقاليد تزوِّد المجتمع بالقاعدة الحضارية والثقافية التي تُبنى عليها المؤسسات الديمقراطية. فمشاركة المواطن في الجماعات، سواء كانت اتحادات رياضية أو جمعيات آباء ومعلمين أو أي جماعات مدنية أخرى تولّد المنفعة التبادلية وحل المعضلات بالعمل المشترك وتوسيع الكيانات الاجتماعية، والتي تساهم جميعها بشكلٍ مباشرٍ أو غيرَ مباشرٍ في الترابط والانسجام الاجتماعي ولمزيدٍ من الديمقراطية في المجتمعات.

وكذلك الأمر فإن الحركات الاجتماعية، والجماعات السياسية يلعبان دوراً رئيسياً في تعزيز الديمقراطيةِ التي يفكرُ المجتمعَ المدني بالأخذِ بها في المجتمع. ورغم أن العديدِ من المؤسسات الدوليةِ التي تقوم بتقديم المساعدات للدول النامية تتحاشى التعامل مع الجماعات

والأحزاب السياسية، حتى لا تواجه الصراع مع الحكومات الرسمية، إلا أن تلك الجمعيات والأحزاب السياسية تلعب دوراً هاماً في نضوج المجتمع المدني وتعزيز دوره في الحياة العامة السياسية والاجتماعية والثقافية مثلما تُعّزِزُ الديمقراطية والتي في النهاية تعتبر أساساً في منهجية الحِكمانية الجيدة.

فلقد تناول عددٌ كبيرٌ من المحللين السياسيين بكتاباتهم موضوعَ تأثيرِ مشاركةِ المجتمع المدني على نوعية الحِكمانية. فقد عزا أليكس دي توكفيل الفضلَ في متانةِ الديمقراطية في الولايات المتحدةِ إلى وفرةِ وانتشارِ وحيويةِ آلاف الروابط المختلفة للمواطنين الذين يسعون لتحقيق غايات مشتركة. كما وَجَدتْ دراسة حديثة عن العلاقة بين المشاركة المدنية والإدارة المجتمعية، إن المواطنينَ في تلك المجتمعات المدنية التي تتسمُ بالمشاركةِ الفعَّالةِ في الشئون العامة يتوقعون أن تسير حكومتهم على هدي من المعايير السامية، وأنهم يطيحون برغبةٍ منهم بتلك القواعد التي فرضوها على أنفسهم[64].

ويتضمن تعزيز دور المجتمع المدني في مطالبتهِ تحقيقَ مبدأ مساءلة الحكومة الأسئلة الأساسية عن السلطة والشفافية والمشاركة والديمقراطية والتي تمثل أهم مميزات الحِكمانية الجيدة. ففي الماضي أعاقت الحكومات السلطوية في العديد من البلدان نمو المجتمع المدني بمؤسساته المختلفة، وأتاحتِ المجال أمام المسئولين للعمل في جوٍ خالٍ من المساءلة العامة. غير أن إخفاق الشيوعية والدكتاتوريات العسكرية في كل من أمريكا اللاتينية، وآسيا، وأفريقيا، وشرق أوروبا في إقامة حكمٍ فعَّال، وفي حماية الحريات المدنية، وفي تيسيير سبل التنمية الاجتماعية الاقتصادية هو ما أدى إلى ظهور حكومات دستورية وديمقراطيات متعددة الأحزاب، مبنية على أن الديمقراطية والاقتصاديات المتحررة من القيود ستؤدي إلى إيجاد حلول للمشاكل المزمنة.

---

(64) جيرمي بوب

Jermy Pope (Editor)

أنظمة النزاهة الوطنية: الكتاب المرجعي للشفافية الدولية (مترجم) الشفافية الدولية، برلين، ألمانيا، 1997، ص ص. 54-56.

هذا وتدرك الجهات المانحة وواضعو السياسات أن المؤسسات الديمقراطية، الحديثة النشاط والتي تمر بمراحل انتقالية، لا تزالُ هشّةً، وأن قوى السوق غير كافية وحدها (بدون مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرارات) لضمانِ العدالة الاجتماعية والاقتصادية. ومع ذلك فإن منظمات المجتمع المدني في الدول النامية، غالباً ما تواجهُ الصعوباتِ في توفير التمويل الكافي، وفي الحصول على المعلومات مع المحافظة على استقلالها، وتحاشي اتهامها بأنها باتت خاضعة للسيطرةِ الأجنبية. إلا أنه مع تنامي طلب المواطنين لقدرٍ أكبرَ من المشاركة، فإن المجتمع المدني، في الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، مقبل على القيام بدورٍ محوري أكثر مما كان سائداً في الماضي.

لقد أظهرت التحديات والمصاعب التي تواجهها مؤسسة التجارة الدولية من خلال عمليات الشغب التي بدأت في مدينة سياتل بالولايات المتحدة الأمريكية أثناء انعقاد الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة عام **1999** وكما تم في مدينة الدوحة في قطر عام **2002** وفي مدينة مونتيري بالمكسيك من نفس العام إلى بروز دور المجتمع المدني العالمي **Global Civil Society** كظاهرة جديدة في ظل العولمة ومشاركة مواطنين من دول وقارات مختلفة في تلك النشاطات على المستوى العالمي وليس على مستوى الدولة فقط. فكما يقول جون كلارك بأن الظاهرة الجديدة في عصر العولمة تتمثل في ترابط المواطنين على مستوى الدول. وأن هذا الأمر يحتم على صانعي السياسات التعهد للمجتمع المدني العالمي بالتأكيد على أن الحِكمانية العالمية **Global Governance** يُنظر لها على أنها تتسم بالشفافية والمساءلة والاستجابة للمواطن[(65)].

وفي الخلاصة يمكن القول بأن وجودَ مجتمعٍ مدني نشيطٍ وغني من حيث المؤسسيةِ ورأس المال الاجتماعي يكون مؤهلاً بشكلٍ أفضل لفضٍّ النزاعاتِ دون اللجوء إلى العنف أو التغييرات الدراماتيكية في القوةِ السياسية والسياسات الاقتصادية. فإن قيام المؤسسية المناسبة لمؤسسات

---

(65) John D. Clark, Trans-national Civil Society: Issues of Governance and Organization, Issues Paper 2001.

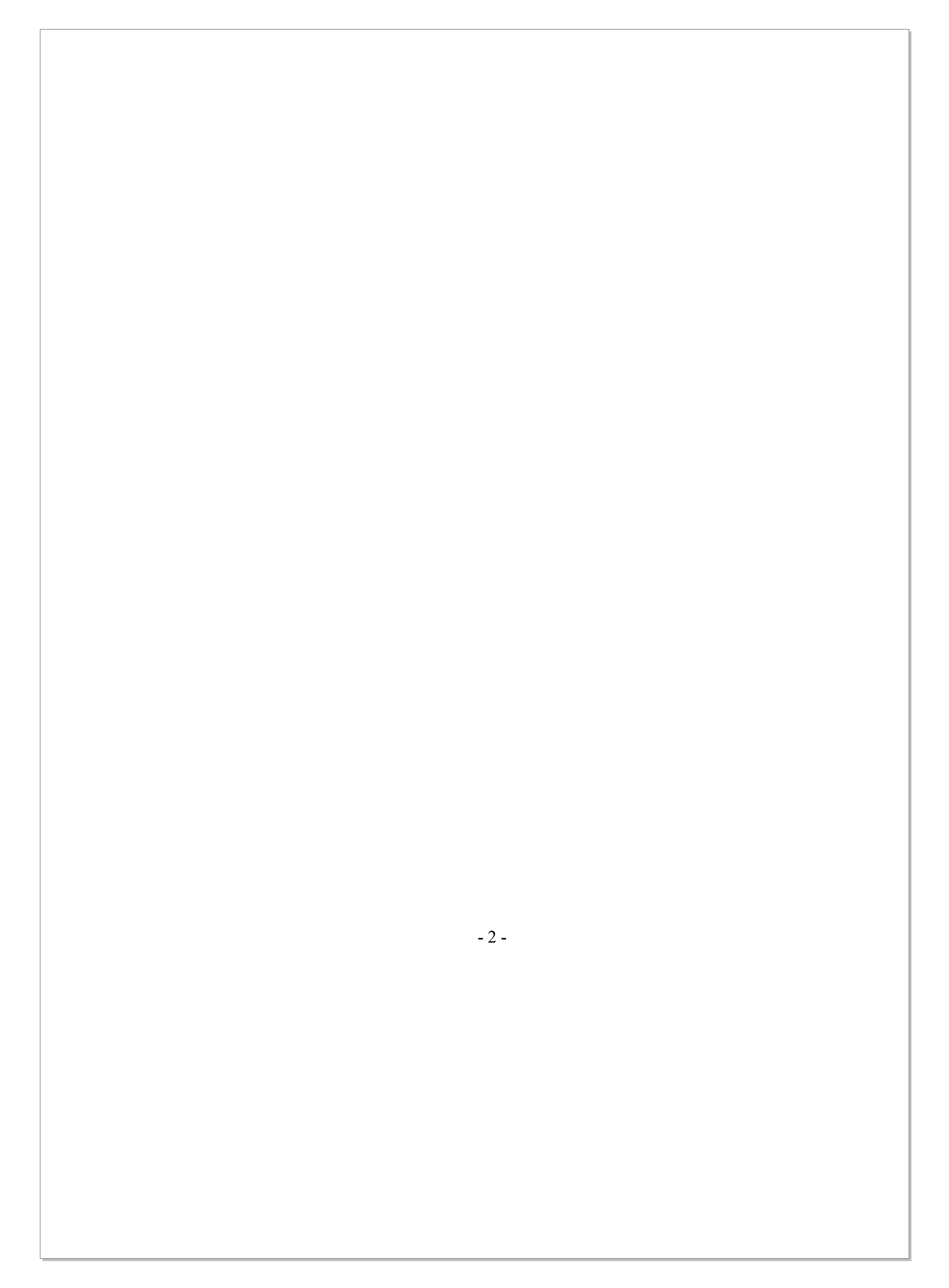
المجتمع المدني إذا ما تم توفيرها ستُخفِّضَ كلفة التحويلاتِ الماليةِ وتقلّص الفسادَ في الاقتصاد مثلما تعمل على ابتكارِ المناخ الذي يعمل على ازدهارِ الاستثمارات المنتجة وزيادة التشغيل للموارد البشريةِ الأمر الذي تسعى لتحقيقه الحِكمانية الجيدة.

الفصل الرابع
الحكومة وتفعيل المشاركة

- نموذج الحكمانية وبرامج إدارة القطاع العام :

البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول النامية

- نموذج الإدارة العامة الجديد : المملكة المتحدة
- نموذج إعادة اختراع الحكومة : الولايات المتحدة الأمريكية



عبارلا لصفلا
ةكراشملا ليعفتو ةموكحلا

لودلا صاخ ٍلكشبو ،ةفلتخملا لودلا ىلع ةثيدحلا تايدحتلا ضرفت ةيمانلا، كلت تايدحتلا يتلا لثمتت يف يندت تايوتسم ةشيعملا ًةفاضإ ،يلاملاو يرادلإا داسفلا ةدح ةدايزو ةاناعملاو رقفلا قاطن عاستاو ىلإ تايدحتلا ةبحاصملا ةملوعلل تاقافتلااو ةمجانلا نع ةمظنلأا ةيلودلا ةلثمتملا ةمظنمب ةراجتلا ةيلودلا امو يوطنت هيلع نم حاتفنا يملاع يراجت يفاقثو يسايسو ينمأو، ضرفت كلت تايدحتلا ىلع تاموكح لودلا نأ ذخأت تاهجوتب ةفلتخم لوح ةيفيك ِةرادإ اهتاموكح. اذهو ةعيبطب لاحلا يعدتسي، يف لظ ةئيبلا ةيملاعلا ةثيدحلا، نأ ذخأت ُلودلا هجوتلاب ِوحن ِجامدإ نطاوملا ِتاسسؤملاو ِةيندملا يف عمتجملا عاطقلاو صاخلا ًاضيأ يف ةيلمع عنص تاسايسلا تارارقلاو ِلّمحتو تايلوئسملا ةيجهنمب لماكت راودلأا نم لجأ قلخ ةيمنتلا ةيلومشلا اهتمادإو بلطمك يساسأ قيقحتل ةيناكمحلا ةديجلا. ةرادلإاف ةيموكحلا لا دب اهل نم لمعلا ىلع قلخ ةئيبلا ةدعاسملا عاطقلل صاخلا تاسسؤمو عمتجملا يندملا نينطاوملاو ٍلكشب ٍماع نم للاخ لماكت راودلأا سيلو لالحإ اهضعب ناكم ضعبلا رخلآا ساسأك ةيناكمحلل ةديجلا قيقحتل ةيمنتلا اهتمادإو. اذإو مل رفوت ةموكحلا تايللآا ةبسانملا اذهل لماكتلا نإف ةيلمع قيقحت ةيمنتلا ةيلومشلا اهتمادإو حبصي ًابرض نم مالحلأا. لمعتلو ةرادلإا ةيموكحلا ىلع قيقحت اذه لماكتلا ٍلكشب يسسؤم يوضعو لاف دب اهل نم جهنلا وحن حلاصلإا يرادلإا يلاملاو يسسؤملاو يدؤملا ىلإ قيقحت ِةكراشملا ِكراشتلاو يوضعلا نيب فارطلأا ةيساسلأا عمتجملل. دقو تلمع، لمعتو ُديدعلا نم ِلودلا ىلع زيزعت ِتاهجوتلا وحن ةيزكرملالا، ةيفافشلاو ةلءاسملاو، ةكراشمو نطاوملا، حلاصلإاو يرادلإا يّنبملا ىلع ةرادلإا ةثيدحلا ةداعإو ةلكيه عارتخاو ةموكحلا ٍتايلآك ٍةبسانم قيقحتل ةلقنلا

النوعية في الإدارة الحكومية ولتنسجم ومتطلبات وأهداف الحِكمانية الجيدة، (أُنظر الإطار 1 والإطار 5).

فمن هذا السياق سنقدم لعدد من الآليات التي يمكن للإدارة الحكومية اتخاذها والتي تم الأخذ بها في عدد من الدول المتقدمة والنامية أيضاً وتنسجم مع منهج الحِكمانية الجيدة التي نبعت من الضغوط المختلفة، إضافةً لما أسلفنا، والتي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- التغيير في أنماط حاجات المواطنين للخدمات العامة متضمنة التغيرات في المناطق والأحياء السكنية، البطالة، الزيادة والتغير في متطلبات المستهلكين وغيرها، (أُنظر الإطار 11).

- المرور بمراحل الكساد والركود الاقتصادي، مما أدى إلى حدوث زيادات كبيرة في مستوى النفقات العامة على الإدارات الحكومية، والتي انعكست على أزمات نقدية اقتصادية تعاني منها الدول المتقدمة والنامية بنسبٍ متفاوتةٍ والتي أدت إلى تعرض العديد من دول العالم إلى عدم القدرةِ على مواجهة تلك المشاكل بمفردها مما أدى إلى تدخل المنظمات الدولية الاقتصادية والنقدية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والتي تقوم بمعالجة تلك الأزمات وفق شروط تتعرض لكثير من الانتقاد أو التساؤل مدى جدواها على تنمية المجتمعات وخاصة الفئات الفقيرة في تلك المجتمعات، (أُنظر الإطار 22).

- الحملات العالمية لإحداث التغيير والتحديث والتي تتضمن العولمة، والخصخصة، واتباع منهج السوق، والتحول من الإدارة الحكومية التقليدية إلى الاعتماد على آليات إدارة الأعمال التي يستخدمها القطاع الخاص، (أُنظر الإطار 23).

إن تلك الأسباب والتحديات حَدَتْ بالكثير من المدراء في القطاعات الحكومية إلى ضرورة التغيير في نهج الإدارة بشكل جوهري، ولعل إحدى الدراسات العلمية التي قام بإجرائها مركز إدارة الخدمات العامة في انجلترا

عام 1993 والتي تركزت على كيف يرى المدراء في القطاع العام التغييرات التي تتم من حولهم وكيفية رد فعلهم إلى عملية التغيير[66]. تلخص نتائج تلك الدراسة بالنقاط الجوهرية التالية، والتي توضح السبيل إلى ماهية التغييرات سواء من حيث المضامين أو العمليات الواجب اتخاذها:

- تعتبر الضغوط لتقليص التكاليف وتحسين الكفاية إلى جانب التوجه السياسي من الأعلى إلى الأسفل من القوى الأساسية الدافعة إلى التغيير في القطاع العام خلال السنوات الثلاث الأخيرة. إن الضغوط من القوى المنافسة كانت أقل أهمية في عملية الدفع نحو عملية التغيير.

- إن المحددات التي وضعت على السلطات المحلية، والمتعلقة بالمنافسة الداخلية أو الخارجية، يمكن اعتبارها غير منسجمة ولا تتماشى مع البيئة التنافسية المفتوحة، والتي يجب اعتبارها، إذا ما أريد للتغييرات في القطاع العام أن تكون ذات فاعلية.
- يعتبر المدراء أن قلة التقيد بتنفيذ العقود بين مؤسسات القطاع العام تكون عوائق غير معقولة للتنافس على قدم المساواة مع القطاع الخاص.
- رغم وجود التوجه نحو اللامركزية والتمكين، إلا أن مدى تسهيل عملية تخويل السلطات ونقلها يكاد يكون محدوداً.
- إن القدرة على زيادة الدخل الخارجي أو المحافظة على جزء من التوفيرات الناتجة من الكفاية في الأداء، لم تتغير بشكل جيد، مما أدى إلى التقليل من الحوافز لدى المدراء لعمل التوفيرات المطلوبة.
- رغم زيادة تقنيات إدارة الجودة وتقييم العاملين والعمل بأسلوب الفريق، إلا أن المدراء لم يتم تمكينهم ليغيّروا أساليب الرقابة

(66) Colin Talbot, Reinventing Public Management: A Survey of Public Sector Manager's Reaction to Change, The Institute of Management, London, UK, 1994, pp. 3-6.

روجأ ديدحت ،تامدخلا ءاهنإ ،تانييعتلاك ةرشابملا ِةرطيسلاو
ن.يلماعلل تاجردلا ءاطعإو ،عفدلا

- تالخدتلا ةمواقم ىلع ،ماعلا عاطقلا يف ءاردملا تاردق تصلَقت دقل حضاو ٍلكشب ،ةيذيفنتلا تارارقلا يف ةيسايسلا.
- يشعرُ أكثر من 40% من المدراء بأنهم غير مدعمينَ بشكلٍ كافٍ في تعاملهم مع التأثيرات السياسية.
- هناك تحوّل جوهري في الأهداف نحو التركيز بشكلٍ أكبر على احتياجات الزبائن، ووضع معايير واضحة للأداء وجعل الخدمات أكثر مرونةً ويسراً للوصول إليها في القطاع العام.
- لقد تم اعتبار السيطرة على الفرص، وزيادة الكفاية، والفاعلية أكثر ثلاثة عناصر هامة في تغيير السياسات والترتيبات الداخلية.
- أفاد المدراء بأنهم استخدموا بشكلٍ كبيرٍ أساليبَ القطاع الخاص في القطاع العام، إلا أن العديد من الممارسات المؤسسية في القطاع العام تمت إعادة تصميمها بتعابير القطاع الخاص فقط.
- رغم زيادة التأكيدِ على المساءلةِ العامةِ إلا أن 20% من المدراء أوردوا انحداراً في معايير الأخلاقيات، العدالة والمساواة.
- يشعرُ ثلث المدراء بأن مستوى عدم التدريب والتنمية لمساعدتهم على مواجهة التغيير غير كافٍ، وبشكلٍ خاصٍ في مجالات إدارة العمل، وإدارة الفريق، ولعمل عقود المشاريع.
- إن غالبية المدراء قبلوا وتبنوا التغييرات بشكلٍ عالٍ ناتجة عن تنفيذ التغييرات، وقد كان واضحاً بأن اتجاهات المدراء نحو التغيير واسعةً، واضحة، وتتماشى مع التغييرات التي تمت فعلاً.
- أبدى المدراء رغبةً قويةً في زيادةِ المسؤولياتِ الشخصيةِ تحت العمل. لذلك أخذت التوجهات نحو العمل بروح الفريق والإدارة نحو العمل بروح الفريق والإدارة، وجدت قبولاً إيجابياً لدى المدراء.
- أبدى المدراءُ حماساً قليلاً نحو الأداء المرتبطِ بالأجر المالي، حيث

إنقسمَ المدراء حول فوائدها وعواقبها السلبيةِ أو ضررها.

- يتوقع ثلث المستجوبين، من خلالِ الاستقصاءِ، بأن يتركوا العملَ في القطاع العامِ خلال السنوات الخمس القادمة.

تعكس تلك النتائج والمؤشرات التي تسود البيئة الإدارية في عصرنا هذا أهمية التغيير وضرورته للإدارة الحكومية، والتي إن لم تبادر فعلاً بعملية التغيير من ذاتها وبمبادرة منها فإنها ستكون مكرهة على التغيير أو التغيّرِ في أسوأ الظروف، وذلك لمواكبة التطورات والتحولات العالمية والإقليمية والمحلية في سبيل خدمة مصلحة المواطنين ورفع مستوى معيشتهم وتحقيق الرفاهية والعدالة والاستقرار، إضافةً إلى تعزيز روح الديمقراطية والمساواة في عصر تزداد فيه روح التحدي من المواطنين سواءً من خلال الممثلين في مؤسسات المجتمع المدني أو القطاع الخاص للوقوف السلبية أو عدم الاهتمام للعديد من القضايا الهامة في المجتمع من قبل بعض الإدارات الحكومية.

وللتفاعل مع متطلبات المواطنين في العصر الحديث من قبل الإدارة الحكومية، يصبح الأخذ بمفهوم الحِكمانية الجيدة أمراً في غاية الأهمية لبقاء ونجاح الإدارة الحكومية في خلق التكامل بين أطراف الحِكمانية، والتي تشمل الإدارة الحكومية وتفاعلها مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بشكل تكاملي يعتمد المشاركة والتشارك واستخدام ميزات الحِكمانية الجيدة المناسبة. وضمن هذا التوجه نجد بأن هناك العديد من الآليات التي يمكن للإدارة الحكومية الأخذ بها والتي تشمل النماذج التالية:

1 - نموذج الحِكمانية وبرامج إدارة القطاع العام :

Governance and Public Sector Management Program

يعتبر هذا النموذج من الآليات المستخدمة التي تم تصميمها من قبل

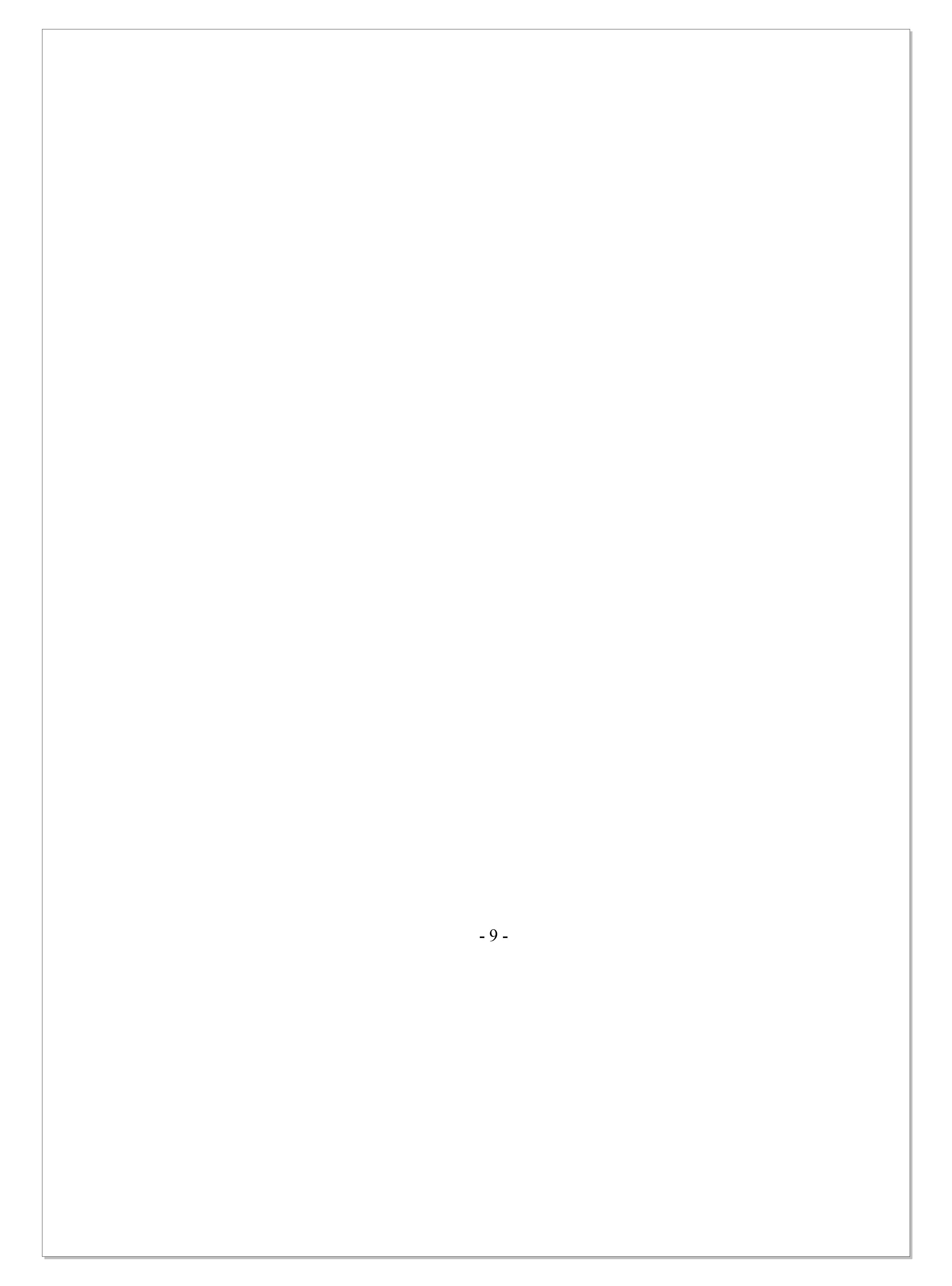
معهد التنمية الاقتصادية في البنك الدولي والذي سمي ببرنامج إدارة القطاع العام والحاكمانية ويهدف إلى تسهيل عملية الشراكة Partnerships العامة لتوزيع تسوى مستوين تحسين كفاءة الحكومة وتوسيع تسوى مستوين تساعد على التي الدول مع التعاون على تعتمد فالنموذج .بالخدمات المواطنين من المستفيدة، المؤسسات غير الحكومية NGOs، المنظمات الوطنية والدولية، والمانحين سواء الثنائيين أو الجماعيين Bilateral and Multilateral. يعتبر المجتمع المدني شريكاً هاماً في الثلاثة لتحقيق تحسين وتحسين الأداء كما تشير تقارير البنك مركزياً في عملية مساءلة الحكومة. فالنموذج، كما تشير تقارير البنك الدولي، يصل إلى أبعد من النماذج التقليدية لبناء القدرات التي تركز على الأساليب المستخدمة لبناء المهارات على مستوى الحكومة المركزية لتضيف أهمية التركيز على الجوانب التالية[67]:

- تغيير المرتكزات الفكرية، أو الطريقة التي يُنظر بها إلى المشاكل والتي تعرف وتحدد بها الأهداف؛
- تطوير القيادات، من خلال تطوير القدرات لتحفيز الناس على إنجاز وتحقيق الأهداف العامة.

ويستخدم النموذج، من خلال الفريق الخاص، كما يتضح بالشكل رقم (5) الذي يميز الأدوار العامة التي يؤديها كل من المؤسسات المحلية، والإقليمية، والمركزية الحكومية، والقطاع الخاص، والمؤسسات غير الحكومية، ومؤسسات المواطنين المدنية في تلك العملية الديناميكية. مثلما يميز النموذج بأن الترابطات والتواصل بين تلك العناصر يجب تعزيزها وتقويتها. فالروابط مع المجتمع المدني، بشكل خاص، طاقاته، أفكاره، موارده يمكن أن تُنعِش وتغذي عملية إيجاد الإجابات للمشاكل إدارة القطاع العام، والتي لم تجد الحلول بعد لسنين طويلة.

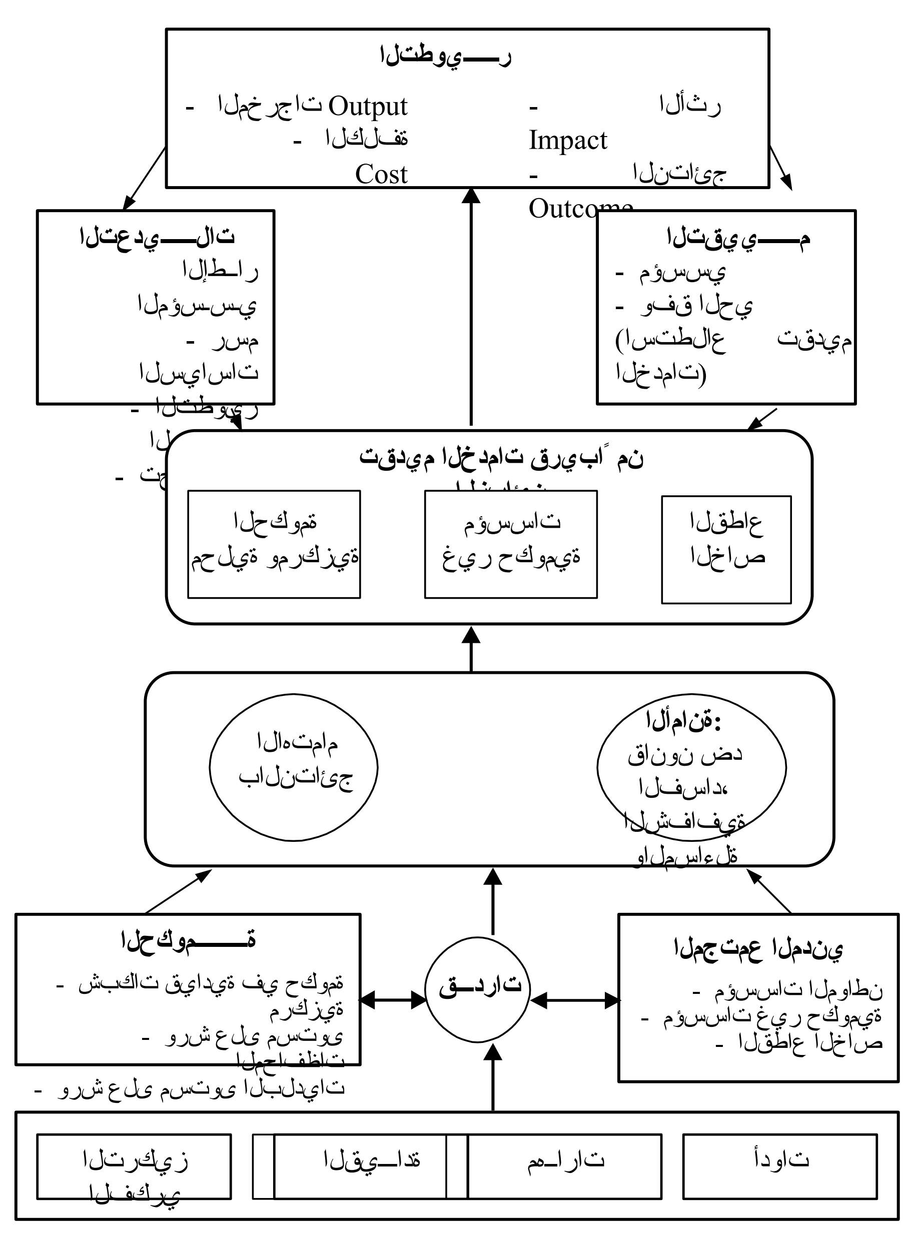
---

[67] Peter Langseth, Introduction to EDIS Governance and Public Sector & Management Program, In Partnership for Governance (Ed.) EDI of the World Bank, Washington D.C. 1996, pp. 9-12.



الشكل رقم (6)

بناء القدرات وإشراك المجتمع المدني في تحسين تقديم الخدمات العامة



يعني، جذومنلا هيلع زكري يذلا تامدخلا ميدقت ىوتسم نيسحتف
زيادةَ مستوى الفعاليةِ مقارنةً بالكلفةِ وزيادةِ رقعة توزيع الخدمات
إضافةً إلى زيادة الأثر الإيجابي للخدمات. حيث إن تبني مثل هذا
الاكتفاء بقدر من صلاحيات السياسات والموارد العاملين في القطاع العام
يمكن أن يخلق بيئة ملائمة تساعد على التي تستمد مزيدًا من الكفاءة وإبداعية
الترکيز على النتائج. قطاعٍ عامٍ يتسم بال

ولتحسين إدارةِ فعالية تقديم الخدمات فإن الأمرَ يتطلبُ زيادة
المستمرة. العنايةِ والانتباهِ إلى عمليات التقييم والسيطرةِ والتعديل
فبالتعاون مع خبراء محليين في الدول التي تم استخدام النموذج بها،
وفريق البنك الدولي، والمؤسسات الدولية والمحلية، وغير الحكومية
لتطوير مؤسسات وأنظمة جمع معلوماتٍ وأنظمةِ تقييمٍ مبنيةٍ على واقع
الأحياء السكنية، تلك الأنظمة التي تشمل استقصاءات تقديم الخدمات
Service Delivery Surveys (SDS)، وبرامج تستخدمُ بياناتٍ كميةٍ ونوعيةٍ
لتساعدَ على تحسين عمليةِ تقديم الخدمات. إن نتائج استقصاءات
تقديم الخدمات (SDS) يمكن لها أن تساعد الحكوماتِ على وضعِ الإدارة
والخطط المبنية على الوقائع، وتعديل وتحسين مستوى إطار تقديم
الخدمات، من خلال إعادة تصميم السياسات، وتطوير المؤسسات وإعادة
تنظيم الموازنات للتنفيذ[68]. ولعل أهمَّ استخداماتِ هذا النموذج تَكمُن
في كونها تنطوي على وسائلَ لزيادةِ اندماجِ ومشاركةِ المجتمعِ المدني في
العملياتِ التي يتمُّ اتخاذها.

إن تفاعل الأطراف المعنية بالخدمات الحكومية وتحسين مستوياتها
سيبيِّن، أنه لتحسين مستوى تلك الخدمات، يتطلب الأمر مزيدًا من نقل

---

[68] د. زهير الكايد وآخرون، دراسات استطلاع الرأي العام في الدول العربية، معهد الإدارة العامة بالتعاون مع البنك الدولي، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 1998.

الصلاحياتِ والمسئولياتِ ومزيدٍ من التنافسيةِ على مستوى الموردين أو الترتيباتِ الخاصة مع القطاع الخاص. وهذا بدوره يتطلب من الحكومةِ إعادة النظر بإدارةِ عقود الاتفاق مع الأطراف الأخرى بطريقة تضاهي في عافيتها وكفايتها مؤسسات القطاع الخاص. مثلما ستجد الحكومةَ من الأهمية بمكان، الاستمرار في مسئولياتها نحو بعض الخدماتِ العامة والتي يمكن الاستمرار بتقديمها من قبل العامة، ولو لفترات قصيرة أو على المدى المتوسط. فمن الواضح أن على الحكوماتِ أن تكونَ لديها القدراتِ لتقويم عمليات التقييم، والسيطرةِ، والتعديل على الكلفةِ، وعلى تغطيةِ الخدماتِ، وعلى أثر الخدمات التي لن تستمر في تقديمها مباشرة وإنما توقف تنظيمها وإدارتها فقط.

بالإضافة إلى استخدام أدوات استطلاع تقديم الخدمات (SDS) فإن النموذج يعطي الفرصة للخبراء بأن يتجاوبوا لمتطلبات العملاء في تطوير شبكات القيادة في الحكومات المركزية، وتسهيل عمل ورش العمل على مستوى المحافظات والبلديات وتبني العديد من المبادرات، من خلال الجماعات ذات العلاقة Stakeholder في المجتمعات المدنية. حيث يرى بأن النتائج من تلك التدخلات والمبادرات ستكون تطوير في وظائف تقديم الخدمات والتي ستؤدي إلى تقريب الفوائد والمنافع من المواطنين والمستفيدين من خدمات القطاع العام، (أُنظر الإطار 35).

ومن الأهمية بمكان، التركيز على أن برنامج الحكمانية في تطوير القطاع العام ارتبط بعدد من البرامج العاملة والتي تشمل:

- استطلاعات الرأي العام ومشاركة المجتمع المدني.
- المساءلة والشفافية.
- إصلاح الخدمة المدنية.
- النشر الإعلامي للمعلومات.
- إدارة النفقات العامة.

- إعادة اعمار ما بعد الصراعات.

إن تلك البرامج تنطوي على تأثيرات ومؤشرات قوية على الحكمانية إذا ما تم الأخذ بها مع بعضها في المجتمع. فعلى سبيل المثال، بينت استطلاعات تقديم الخدمات دلائل على تحسين الشفافية وإصلاح الخدمة المدنية. مثلما قادت المجتمع المدنيّ إلى النظر بنهج إدارة النفقات العامة بالنتائج، من خلال مساءلة المجتمع المدنيّ للحكومات حول أثر النفقات العامة على تحقيق النتائج التي تم إنفاق المال العام عليها.

وللأهميةِ تلك البرامج وارتباطها العضوي في تحقيق الحكمانية الجيدةِ ولبيانِ دورها في تحقيق ذلك يمكنُ توضيحِ تلك الأهمية في كلٍ منها من حيث التطبيق على النحو التالي[69]:

البرنامج الأول : استطلاعات تقديم الخدمة وإشراك المجتمع المدني

تعتمد استطلاعات الرأي العام حول مستوى تقديم الخدمات إلى تحسين هذا المستوى لتحقيق الرضا من قبل المواطنين عن خدمات الحكومة، سواء من حيث قربها من المواطن، وسهولة الحصول عليها، أو قدرة المواطن على دفع كلفتها، أو تحقيق كفاءتها. ولعل مثل هذه الأمور لم يتم التركيز عليها بشكل جوهري في عمليات الإصلاح لإدارة القطاع العام في كثير من الدول. كما أن نمط الإدارة بالنتائج ينسجم ويتوافق مع هذا التوجه، الذي تفتقر هياكل وأنظمة القطاع العام في الدول النامية للأخذ به وتنفيذه، كما يحدث في العديد من مؤسسات القطاع الخاص وبشكلٍ خاص قطاع الخدمات. لذا فإن برامج المؤسسات الدوليةِ التي يتمّ دعمها من قبل البنك الدولي، والأمم المتحدة UN، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP والعديد من المنظمات الدولية الأخرى التي تعمل على إصلاح إدارة القطاع العام لعدد من الدول تعمل على إعادة هيكلة إجراءات عمل الإدارة الحكومية

(69) Peter Langseth, Ibid, pp. 11-12.

نوكتل تامدخلا ميدقت يف جئاتنلاب ةرادلإا ىلع زيكرتلا عم مجسنتل ةيجهنم نإ ،ةقيقحلا يف .نينطاوملا تابلط عم ةبواجتمو ةبيرق ،نينطاوملل ةدوؤملا تامدخلا ىوتسم مييقتل ماعلا يأرلا تاعلاطتسا وأ طسوأل اقرشلا يف ءاوس ماعلا لود نم ديدعلا يف ًاثيدح ةفورعم تحبصأ ايسآو ابوروأ قرشو ةينيتلالا اكيرمأ وأ ايقيرفأ.

يطعتل ثحبلا تاودأ ميمعت متي تاعلاطتسلاا كلت لثم يفو ،ةمّظنملا تلاباقملاو ،تاءاصقتسلاا للاخ نم ةيعونو ةيمك تانايب ءاربخلا ِللاخ نم َنيلوئسملا ِتلاباقمو ،Focus Group زيكرتلا ِتاعامجو مادختسا ىلع اهبيردت متي يتلاو ،ةفلتخملا لودلا يف نييلحملا ِتانايبلا ليلحت يرجي امك .ةيملعو ٍةيعوضوم ٍةروصب ةيجهنملا ،تامدخلا ةيطغت ىدم ِنايب اهيلع َلوصحلا ُّمتي يتلا ةفلتخملا ًاقفو اهفينصت متي يتلاو ٍةنيعم َجمارب وأ ٍتامدخ ِرثأو ،اهتفلكو تامدخلا كلت نم نيديفتسملا نينطاوملا لبق نم اهمييقت تايولوأل ِةيلحملا ِءايحلأا ىوتسم ىلع تانايبلا ثحبو ةشقانم يرجيو .جماربلاو ِعضول ريسفتلاو ليلحتلا دوقي فيك نايبل ،عمتجملاو قطانملاو نأب نوسريدنا ليني لوقي امكف .لمعلل ِةبسانملا ِتايجيتارتسلاا لمشت ةيلحملا ءايحلأا ىلع ِةينبملا ِتاحابلأا يف ِجذومنلا تامهاسم:

- وأ ضارملأا بابسأ ىلع فرعتلل ةثيدحلا مولعلا تادرفم مادختسا عساو قاطن ىلع طيطختلا ضارغلأ لكاشملا.
- ةفاضإب تانايبلا ىوتسم نيسحتل ةيعونلاو ةيمكلا لئاسولا جمد ةيملعلاو ةيراضحلا ةريصبلا.
- يف اهتكراشم للاخ نم ِةيلحملا ِءايحلأا تاوص عيجشتو زيزعت ةقيرط رادصإو لئلادلاو دهاوشلا ليلحتو ،ليلحتلاو ،قئاقحلا داجيإ وأ لمعلا بولسأ[70].

---
(70) Neil Anderson, Public Participation in Decision Making, In Partnership for Governance (Ed.) EDI, World Bank, Washington D.C., 1996, p. 13.

وكما يشير أندرسون، بأن الخبرة بيّنت بأن التملّك والالتزامِ من
طرفِ العملاء "Client" يعتبرُ جوهرياً وأساسياً لنجاحِ مشاريع
التطوير. وأنه كلما تعمّقت عملية المشاركةِ، من حيث المشاركة في معرفة
المعلومات، والتشاور، والمشاركة في عمل القرار، والمبادرة في وضع
أسلوب العمل، كلما زادت فرص استدامةِ التنميةِ وتحسينِ مستوى
الخدماتِ وتحقيق المزيدِ من رضا العملاء أو المستفيدين من الخدمات
الحكومية. فبالاضافة إلى تقليص حجم الحكومات، واللامركزية
والخصخصة نجد، كما يقول رولاند مو، أن هناك فرصة هامة لإعادة ترتيب
احتياجات وأولويات المواطن في صميم عمل البيروقراطية الحكومية.
فرضاء الزبائن والحصول على ملاحظاتهم من خلال الاستطلاعات وجماعات
التركيز وغيرها من المنهجيات يعتبر أمراً هاماً لإدارةٍ حكوميةٍ أكثر
فاعلية في عملها[71]. فالاهتمامُ الأساسيُّ هو أن تضعَ الناسَ في أعلى
سلّمُ أولويات ِعمل الحكومات.

البرنامج الثاني : المساءلة والشفافية

إن هناك شعوراً منتشراً لدى العديد من المجتمعات، سواء المتقدمة أو
النامية، مفاده أن الخدمة العامة قد فقدت هداها؛ فهناك عناصر كثيرة فاسدةً
في القطاع العام، ومثلُ هذا الوضعِ يوجد في العديدِ من الشركات أو القطاع
الخاص الذي يتعامل مع تلك العناصر. فالجمهور لا يرى تواجد
المسئولين، كما أن المسئولين على ما يبدو يرون أنفسهم متواجدين ليس
لتقديم الخدمات إلى الجمهورِ ولكن كجهازٍ ليس مُساءلٍ تجاه الجمهور الذي
يعترفُ المسئولونَ أنهم موجودون لخدمتهم. وقد تكون هذه الصورِ غير عادلةٍ
تماماً ولكنَّ هذا الإدراك منتشرٌ على نطاقٍ واسع.

ففي العديد من المجتمعاتِ ينبغي مواجهة الفساد كضرورة ملحة
وغالباً كمرحلة سابقة للنمو الاقتصادي. فالفساد مؤذٍ اجتماعياً ومضرّ

(71)
Moe, Ronald C. The “Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting the problem, Misjudging the Consequences. PAR, 54, 1994, pp. 11-22.

رمظُتو .ًايومنت ةلودلا ةلاح ٍرابتعا نودو ثدحي امثيح ًايداصتقا
ًاركِح ًةلكشم سيل هنأو ،يرشتسي داسفلا نأ ءالجب ةروشنملا ريراقتلا
ناباياو ةيلامشلا اكيرمأو ابوروأ يف ُثادحألاف .ةيمانلا لودلا ىلع
ًاعوضوم سيل داسفلا نأ ٍمات ٍحوضوب ُرهظُت ِةمدقتملا ِلودلا نم ديدعلاو
:يكب مإ لوقي امكف .دحأل ظعاوم هيف يقلت نأ ةيعانصلا لودلا عيطتست
"ىرخألا قرطلا ىلع اهسفن زُيّمت يهو :ٍقرط ِةدع نم ًةدحاو ةهازنلا لكشت
َلضت نلف هتكلس نإ يذلا ديحولا قيرطلا و حيحصلا قيرطلا يه اهنأل
ًادبأ(72).

ًاقالطنا نم ةعانقلا نأب راشتنا تاسرامم داسفلا يف ديدعلا نم لود
دوهجلا ريبك ٍلكشبو قيعت صاخ ٍلكشب ةيمانلا لودلاو ماع ٍلكشب ملاعلا
ِءادبلا ًةسام ةجاحلا نإف ،اهتمادإو ةيلومشلا ةيمنتلا قيقحتل ةلوذبملا
ىوتسم ِنيسحتل ٍعساو ٍقاطن ىلع ةيلمعلا ِتاوطخلا ذاختاو ِتالواحملا
تناك ءاوس ،تاعمتجملا يف ةفلتخملا فارطألا نيب لماعتلا يف ِةنامألا
يف لودلا ةيمانلا وأ ةمدقتملا. اذل يعمل ُكنبلا يلودلا عورشمو ممألا
ةدحتملا يئامنإلا UNDP ىلع ريوطت عمجو رشنو ةلثمألا ةديدعلا نم
تاسراممملا ةزيمتملا يف عيسوت قاطن ةيفافشلا ةلءاسملاو ِةلخب قل
ةئيبلا ةبسانملا ِءادبإو ةدعاسملا يف ريوطت تايجيتارتسالا ِةدعاولا
ةبراحمل داسفلا ريفوتو طبرلا نيب داسفلا نم بناج تايقالخأو
ةفيظولا ةماعلا ،تايقلاو ،زفاوحلاو تابوقعلاو ،خانملاو يميظنتلا نم
بناج رخآ .ًةفاضإ ىلإ لمعلا ىلع نيسحت ِروَد عمتجملا يندملا يف
زيزعت جيورتلاو تامكوحلل بيجتست يتلا ةلءاسملل لمحتتو
تايلوؤسم اهتايلوؤسم مامأ نينطاوملا .لثم لمع جماربلا ىلع عيجشت لقن
ةيحالصلا تايلوئسملاو ىلإ تايوتسملا ةبيرقلا نم نينطاوملا يف
ءايحألا قطانملاو ةفلتخملا يف تاعمتجملا ةيمانلا.

---

(72) جيرمي بوب (ريرحت) ،تمظنأ ةهازنلا ةينطولا: باتكلا يعجرملا ةيفافشلل ةيلودلا، مجرتم، الشفافية الدولية، نيلرب ،ايناملأ، 1997، ص 1.

ويعزز مبادرات البنك الدولي ومشروع الأمم المتحدة الإنمائي منظمات دولية مثل الشفافية الدولية في ألمانيا لتعزيز دور الشفافية والمساءلة كأساسيات للحِكمانية الجيدة. فكما يقول بتر إيغن، رئيس مجلس إدارة الشفافية الدولية: "بأنه لم يسبق أن كان الاهتمام العالمي لتحسين الحِكمانية والمساءلة أكبرَ مما هو عليه الآن، وسواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص، وسواء في المنظمات الدولية أو غير الحكومية" ويتم حالياً التعبير دولياً عن الاعتقاد بأن بوسعِ زيادةِ.(73) الشفافية ليس تحقيق مستوياتٍ ذاتِ معنى من المساءلة فقط، وإنما بوسعها القيام بذلك بفعاليةٍ عاليةٍ ومن ضبطٍ للتكاليف. كما يوجدُ ثمّة إدراكٍ باستحالةِ إحداثِ تغييرات جوهرية ومستديمة في المواقف والممارسات ما لم يتم تسخير طاقات قوى المثلث الطولي لأي بلدٍ وهي: الحكومة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني.

ومن الأهمية بمكان القول، بأن العامل المشترك لكافة الجهود المناهضة للفساد سواءً تضمنت إصلاح البرامج العامة، أو إعادةِ تنظيم الحكومة، أو تعزيز سلطات أجهزة تطبيق القوانين، هو أنها يجب أن تتمتع بدعم الجمهور. إلا أن الناس بحاجة إلى أن يتفهموا فداحة مشكلةِ الفسادِ على المجتمع بشكلٍ عامٍ وأن يتفهموا أيضاً أهميةِ الحِكمانية الجيدةِ وما يمكن اتخاذه من تدابير إزاءها. فهيئات المجتمع المدني (رجال الدين، والعلماء، وتنظيمات مؤسسات الأعمال والاتحادات والنقابات المهنية والجمعيات ذات المصالح الخاصة وغيرها) بالإشتراكِ مع الحكومة والقطاع الخاص دورٌ في غايةِ الأهميةِ، عليها أن تؤديه في رفعِ مستوى الوعي الشعبيّ عن مدى الأذى الذي يسببهُ الفسادُ وعن مدى أهمية آليات الحِكمانية الجيدة في التقليص من هذا الأذى على المجتمع.

البرنامج الثالث: إصلاح الخدمة المدنية

إن الهدف الأساسي من إصلاح الخدمة المدنية ينطوي على تحسين

(73) جيرمي بوب (تحرير)، سبق ذكره، ص 1ً.

مستوى الاستجابة، والكفاية، والفاعلية، والنزاهة في الخدمة المدنية.
فإن إعادة النظر بحجم جهاز الخدمة المدنية، وإعادة هيكلة أنظمته، مع إعادةِ النظر بدور الحكومة، وتبني أنظمة رواتب ومكافآت أكثر واقعية، وتحسين مستوى التدريب للموارد البشرية، واتباع نهجِ الإدارة بالنتائج هي في غايةِ الأهمية لإنجاح إصلاح الخدمة المدنية. حيث من الصعوبة بمكان، أن يتمّ الإصلاحُ في الخدمة المدنية في الدول الناميةِ دون علاج المشاكل التنظيمية، ومستوياتِ العاملينَ، وأنظمة الأجورِ وتصنيف الوظائف، إضافةً إلى معالجة مشاكل تكاليف الخدمة المدنية ذات الشكل المتكامل.

إن العديد من أنظمةِ الخدمة المدنية في الدول الناميةِ تعاني من تلك المشاكل والانعكاسات المالية والإدارية والاجتماعية مما يؤدي إلى إضعافِ الخدمة المدنية، مثلما تساهم تلك العناصر في مزيدٍ من نطاقِ الضعف للخدمة المدنيةِ والتي نذكر منها[74]:

أولاً : أن الحاجة لتأمين الوظائف لتاركي المدارس أدى إلى تضخم العمالة في المؤسسات الحكومية والعامة بأكثر من احتياجاتها من الموظفين، وبشكلٍ خاص من فئات الموظفين غير المهرة أو متدني المهارة. فالمغالاة في العمالة الزائدة ليست غير مجديةٍ فقط، بل إنها تعمل على خفض الدافعيةِ والمعنويات بين العاملين الموجودين.

ثانياً : الترقيات السريعة، لغير المؤهلين أو قليلي المهارة والخبرة، إلى مواقع المسؤولية والتي تكون أعلى من قدراتهم ومعارفهم الوظيفية.

ثالثاً : تواجه المؤسسات الحكومية، بشكلٍ عام، صعوباتٍ في إدارةِ

---

(74) UNDP, Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development, opt. Cit. pp. 54-58.

أداء موظفيها، إلا أن تلك المشاكل تتعاظم في الدول الناميةِ نتيجة مطالب سياسيةٍ واجتماعيةٍ وأخلاقية.

رابعاً: في العديد من الحالاتِ، تجد أن مستوى الرواتب يكون متدنياً إلى المستوى الذي تُعطَى فيه الحوافز القليلة الكبار الموظفين في الخدمة المدنية. إن هذا الأمر قد يؤدي إلى زيادة نسبة تركِ العملِ خاصةً للفئات ذات القدراتِ والكفاءاتِ المرتفعةِ، مثلما قد يؤدي إلى الفساد وتقليص الدافعية والعملِ بالخفاء بوظيفة أخرى خارج المؤسسة الحكومية وما ينطوي على ذلك من تعارض في المصالح.

ولعل أهم العواقب الوخيمة لتلك الممارسات تكون انحدار الروح المعنوية للخدمة المدنية، وبالنتيجة انحدار في مستوى أداء الحكومة بشكلٍ عام. وضَعتْ مؤسسة رواتب الخدمة العامة الأوغندية المعضلة التي يواجهها موظفو الخدمة المدنية على النحو التالي: "إن موظف الخدمة المدنية عليه إما أن يستمر بالعيش من خلال تقليص مستوى أخلاقياتهِ، وأدائه، وعطائه الوظيفي أو يبقى مستقيماً أخلاقياً وينفى. لذا فإنه اختار البقاء"[75].

خامساً: أن تخطيط الموارد البشرية غالباً ما يكون غير سليمٍ ولا ينبني على الاحتياجاتِ الفعليةِ، كما أن عمليات التوظيف، والاختيار والعديد من متطلبات إدارة الأفراد تخضعُ لدرجاتٍ متفاوتةٍ من المحاباةِ والمصلحةِ الشخصيةِ المنفردة.

إن عمليات الإصلاح تواجه العديدَ من المصاعبِ والمقاومة من أطراف عديدةٍ ذات مصالح مختلفةٍ في الدول النامية بشكلٍ خاص. كما أن استخدام المناهج المعتمدةِ على آليات السوق في التعامل مع الخدمة المدنية وموظفي

(75)
De Merode, L., Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: Selected Implementation Experiences, World Bank, Washington D.C. 1991, p. 2.

الخدمة المدنية، تجدُ مقاومةً أكثرَ للشعورِ بأنها تهدّد مصير وبقاء عددٍ كبيرٍ من المستفيدين في الوظائف المختلفة، خاصة الذين يفتقرون إلى الكفاءة والقدرات والمهارات التي يمكن أن تساعدهم في إيجاد فرصِ عمل بديلةٍ، في حال إذا ما تم الاستغناءَ عن خدماتهم في المؤسسات الحكومية، سواء بالتقاعدِ أو التقاعدِ المبكر أو الإنهاء للخدمة. وقد عبّر جلينورث عن خطورةِ الأخذ بنماذج السوقِ بقوله: "إن تلك الإصلاحات ربما تدفع إلى مزيد من المعارضة عند التطبيق، وربما لا تصيب الأهداف من خلال التهرب وإعادة التوظيف، وقد تدعو إلى تراجع الدعم السياسي بسبب قوةِ معارضة الخدمةِ المدنيةِ واتساع العواقب الاجتماعيةِ لتقليص التوظيف في الخدمة المدنية"[76].

نجد بأن برنامج البنك الدولي لإصلاح الخدمة المدنية يعتمد على عقد ورشِ العمل والمحاضرات التي تتضمن النظر إلى إصلاح الخدمة المدنية كعمليةِ تغييرٍ وتعليم. وتؤكد ورش العمل ضرورة الإصلاحِ المتكامل للخدمة المدنية، حيث إن الاستفساراتَ الخاصةِ بحجم ومهمة ورسالة الخدمة المدنية يتم النظر لها ضمن المحتوى الواسع لدورِ الحكومة في التنميةِ بما فيها تطوير القطاع الخاص. لذا فإن استراتيجيات التغييرِ، وتنسيق وتتابع الإصلاحات الرئيسية والتدخلات الأساسية، وكذلك التحكّم والسيطرةِ على تقدم الإصلاح يتم تصميمها ووضعها منذ البداية. إضافة إلى ذلك، تعمل ورش العمل على تحسينِ الدخول والوصول إلى المعلوماتِ الإداريةِ ذات العلاقة بعملية اتخاذ القرارات وتحسين الفهم للخدمة وتقديمها للمواطنين بشكلٍ مناسب، (أُنظر الإطار 20).

البرنامج الرابع : النشر الإعلامي للمعلومات Multimedia Dissemination

---

(76) Glent Worth, G., Strategic Issues in Civil Service Reform, in ODA, Civil Service Reform in sub-Sahara Africa, London, ODA, 1989, p. 15.

جاتنإب ماعلا عاطقلا ةرادإو ةيمكاحلا لاح نع يلودلا كنبلا عورشم موقي
لمعلا شرو لالخ نم ةزيمتملا ةيرادإلا تاسرامملل ةلثمألاو جئاتنلا رشنو
ةيافكلاو ،ةهازنلل زيزعتلاو جيورتلا فدهب تارضاحملاو تارمتؤملا وأ
عورشملا موقي املثم .ةفلتخملا لودلل ماعلا عاطقلا يف ةيلاعفلاو
فرعي ناك ام ،ماق ثيح ،هسفن رودلاب UNDP ةدحتملا ممألل يئامنإلا
مسقب ريوطت ةرادإلا ةيمكاحلاو Management Development &
Governance Division (MDGD) ءارجإب ثحب يناديم ىلع ىوتسم ًيملاع،
حالصإلا يف ةحجانلا براجتلا ىلع فوقولل ةيمانلا لودلا نم ًارشع لمش
كلتل ةحجانلا براجتلا نم ةدافتسالاو اهجئاتن رشن فدهب كلذو يرادإلا
كلت دحأ ندرألا ناك دقو ،يملاعلاو يميلقإلاو ينطولا ىوتسملا ىلع لودلا
نمض نم ،طسوألا قرشلا ىوتسم ىلع يناديملا ثحبلا يف ةكراشملا لودلا
رشن نم فادهألا قيقحتلو .[77]ةفلتخملا ملاعلا قطانم تلثم ىرخأ لود
ممألل يئامنإلا جمانربلاو يلودلا كنبلا لمعي ةزيمتملاو ةحجانلا براجتلا
ىلع ديكأتلاب ،ةماهلا ثاحبألا مدعو ءارجإب فيلكتلا ىلع ةدحتملا
،ةحجانلا تاسايسلا تاودأو جمارب ىلعو ،ةزيمتملا براجتلل ةلثمألا
ماعلا عاطقلا ةرادإ نيسحت يف لخدت يتلا ةيسيئرلا اياضقلا ةعجارمو
قيسنتلا ةيلاعف نم ُدحت يتلا لماوعلا ىلع ءوضلا ءاقلإ ىلإ ًةفاضإ
دقع لالخ نم متي تامولعملل رشنلاف .تاموكحلاو ةحناملا تاهجلا نيب
يتلا ويديفلا ةطرشأ جاتنإو لمعلا قاروأو ،بتكلاو ،اهجئاتنو تارمتؤملا
ةدافتسالاو مُلعتلا ةيفيكو ةزيمتملا تاسرامملا جئاتن زاربإ ىلع لمعت
ضعب ءارجإ عم فورظلاو ةئيبلا يف ةهباشم ىرخأ لودو عقاوم يف امنم
لودلل ةئيبلاو يميظنتلا خانملاو بسانتت ةمزاللا تاليدعتلا
ةديفتسملا نم كلت براجتلا ةحجانلا، (رظنُأ راطإلا 25).

---
[77] Dr. Zuhair al-Kayed, Raja' Fayyad and Mutaz Assaf, The Best Practices in Jordan Civil Service Reforms for Sustainable Human Development, Jordan Institute of Public Administration for the MDGD, UNDP, N.Y., U.S.A., 1999.

ولعل تطوّر تكنولوجيا المعلومات في عصر العولمةِ يعمل وبشكلٍ كبيرٍ على سهولة بث ونشر التجارب للاستفادةِ منها ويخلقُ رافداً أساسياً في تمكين الحِكمانية الجيدة من الاستفادة وتوظيف تلك التجارب لخلق التغيّير والإصلاح في الإدارة، سواء في القطاع الحكومي أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني. فإن تحسين مستوى إدارة المعلومات ونشرها يمكن له، أيضاً، أن يُحسّن من مستوى المساءلة لدى المؤسسات الحكومية وغير الحكومية. فبينما نجد بعض المؤسسات تتردد في الانفتاح على الجمهور، إلا أن هناك تزايداً في الاتجاه نحو تبني طريق عالمي Global Approach لنشر المعلومات من خلال الإنترنت، (أُنظر الإطار 24).

فإن زيادة الضغوط الناتجة عن التنافسية العالمية Global Competition وتزويد المعلومات والتقارير إلكترونياً سيصبح هو المقياس والمعيار للمستقبل. فكما يؤكد آتون ومنان[78] فإن استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات تقدم مزايا بالغة القيمة سواءً في مجالات الاقتصاد، والاجتماع والسياسة، مثلما تكون الواجهة المامة للبنية التحتية الحكومية. إن تكنولوجيات المعلومات والاتصالات تستطيع تحسين أداء الحِكمانية بطرقٍ كثيرةٍ – تمتد من التمكّين للإجراءِ التعليم عن بعد، وتبادل المعلومات الطبّية، والإدارة البيئية، إلى تقوية طرق المشاركةِ وخلق حياةٍ وسبلَ معيشيةٍ جديدةٍ.

تساعد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على تحسين الحِكمانية من خلال توفير دخول المواطنِ للخدمات والمعلومات الحكومية، مثلما تساعد على مشاركة المواطنينَ في عمليةِ صنع القرارات، وكذلك تُحسّنُ من مستوى مساءلةِ الحكومات أمام المواطنين. مثلما تصبح تكنولوجيا

(78) Mohd. Aton & Abdul Aziz Abdul Manan, Responsible Information Dissemination and Social Development, In Good Governance: Issues and Challenges (Ed., INTAN and Public Service Department, Kuala Lumpur, Malaysia, 2001, p. 206.

المعلومات والاتصالات أساسيةً في خلقِ وتحقيق مجتمعِ المعلوماتِ العالمي Global Information Society ومجتمع المعرفةِ العالمي Global Knowledge Society. مثلما تعملُ على تحسين مستوى تقديم الخدمات، وتحسينِ مدى توفير الدخول للمعلومات التي يحتاج لها الجمهور ليعملوا كمواطنينَ عارفين ومدركين، وتوسيع نطاق مشاركة المواطن في الحِكمانية، وتحفّزُ على إحداثِ التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للمجتمعات المحلية والوطنية.

البرنامج الخامس : إدارة النفقات العامة وعنصر قرار الاستثمار

إن الدول المتقدمة، في سائرِ أنحاء العالمِ، قد تركت النماذج القديمة للتخطيط والبرامج بهدفِ استخدام أُطرٍ عامةٍ لموازناتِ نفقاتها على المستوى المتوسط والاستراتيجي. وإن الدول النامية بحاجةٍ أيضاً لتقوية قدراتها وإمكاناتها في عملية صنع القرارات على المستوى الاستراتيجي الكلي وإلى تطوير أُطرِ موازناتها المُتّفقِ عليها لتتماشى مع النتائجِ التي تسعى إلى تحقيقها والتي تصب مع مصلحة المواطنين بشكلٍ مباشر وتقلل من الإنفاقِ الذي لا يحقّق النتائجَ المرجوةِ من القرارات الاستراتيجية الكلية للمجتمع. فاختيار الأساليب المناسبة لإدارة النفقات وعنصر قرارات الاستثمار ستقود إلى قراراتٍ منضبطةٍ نحو دور الحكومة، وأولوياتِ النفقات الوطنية العامةِ، والعلاقة بين كلٍ من رأس المالِ والنفقات الجاريةِ والموارد الداخلية والخارجية، والإدارة والتنسيق للمساعدات المالية الخارجية.

ولعل ما تعاني منه الكثير من الدول النامية، والدول التي تعاني من صراعاتٍ داخليةٍ أو جانبيةٍ مع دول الجوارِ أو أي صراعاتٍ خارجية، هو ارتفاعُ نسبةِ موازنة وكلفةِ النفقاتِ العسكريةِ من النفقات العامة للدولة. ففي الكثير من الدول النامية نجد بأن موازنات الحكومة تفتقر إلى الشفافيةِ، وبشكلٍ خاصٍ ما يتعلق منها بالنفقات العسكرية.

ةيركسعلا ِتاقفنلا تانزاوبم طيحت يتلا ةيرسلا بابسألو ةجاحلا نأ امبو ،عافدلا رومأ ةشقانم يف تاموكحلا ىدل ةيساسحلا ِبابسألو ةقالعلا تاذ ةيلخادلا روملأا نم ربتعت نملأاو ةيامحلا تامدخ ميدقتل اه ُرظنُي حبصأ ِةيركسعلا تاقفنلل ىوتسم نإف ،ةسايسلاو ةدايسلاب لعلو .ةيداع ،ٍةماع ِتاقفن َةيولوأ امنوك نم رثكأ ،ٍةينامكِح ِةيضقك ةيمهأل ،ةريخلأا تاونسلا يف يلودلا دقنلا قودنصو يلودلا كنبلا ِتامامتها كنبلا ريراقت اهْتَدَروأ يتلا بابسألل تدادزا دق ةيركسعلا تاقفنلا يلودلا، تتلخص يف يتآلا:

- اهتانزاوم يف ٍزجعلا ءاوتحا ةيناكمإ نم يناعت لودلا نم ديدعلا نإ ًةجاح كلانه نإف ،اهيف ومنلا ِةدايإ ىلع ُدعاست فورظ ِقلخلو ِةيلاملا لتحويل الموارد من ِمجالات الاستهلاك ِالعام إلى جوانبَ الصرفِ ِالأكثر َإنتاجية.
- إن انتهاء الحرب الباردة ِيزّود الدول بالفُرص ِلإعادة ِتقييم اهتانزاوم ةيركسعلا ِةيركسعلا تافلاحتلل امب مهاست يتلاو ِةيركسعلا ًالدب من تخصيصها حال تاجايتحلاا نملأا ةيلحملا ةيميلقلإاو.
- ليدبت ةيناكمإ نأب نيحناملا نم نيريثكلا لبق نم روعشلا وتحويل الموارد ،ةنزاوملا نإف ،ةدعاسملا تادعاسملا ةحونمملا ُمهاست بصورة غير مباشرة ٍةيزب تحويل النفقات العسكرية ،ٍأكثر َامم ناك يمكن أن يحدث لمحتوي.
- هناك العديد من الدول ِالتي قامت حكوماتها بالتوجه إلى البنك لأغراضٍ تتعلق بالفائدة إلى تحويل الصناعات الدفاعية ،ِامإ في ،ةدعاسملل يلودلا ءاوس ٍةيملس ِوأ ةداعإ تشغيل وربط المحاربين والعسكريين في الاقتصاد المدني[79].

وإذا ما استبعدنا، رغم الأهمية، النفقات العسكرية وحساسيتها

(79) The World Bank Governance, The World Bank's Experience, The World Bank, Washington D.C. 1994, p. 48.

وضرورتها الماسة للعديد من دول العالم سواء المتقدم أو النامي، فإننا يمكن أن نركز على أهمية إدارة النفقات العامة من باب الحكومية الجديدة من حيث ربط النفقات وحجمها إلى النتائج المرجوة من إنفاقها أساساً. فإن الأخذ بنماذج الإدارة بالنتائج على سبيل المثال، والتي أخذت بها العديد من دول العالم المتقدم لتحسين فعالية وكلفة الخدمات التي تقدمها للمواطن، هي المنهجية التي يمكن لها أن تكون الآلية المناسبة للدول النامية أيضاً والتي تركز على حسن استغلال الموارد المالية لتحقيق أفضل العوائد والخدمات التي ينتظرها الجمهور لتحقيق النمو وإدامة التنمية. إن مثل هذا التوجه كان أحد المبادئ الأساسية لعملية إعادة اختراع الحكومة وخطة إصلاح الإدارة الأمريكية في عهد الرئيس السابق كلينتون، والذي كان يركز على تحسين العمل وتقليص التكاليف للخدمات، والمبني على تغيير كيفية قياس الأداء للتركيز على النتائج وليس على العمليات والعقوبات. مثلما يركز على أن تُعبّر عما تريد أن تحقق من إنجازات بشكل واضح أو تعيد هيكلة المؤسسة ليتم تقييم البرامج والأفراد على أساس النتائج. إن هذا ما دعا مكتب مراجعة الأداء الوطني NPR أن يوصي بأن تكون الموازنات الحكومية مبنيةً وفقاً لرسالتها والتركيز على النتائج Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting[80]، (أنظر الملحق 27).

ولأهمية التركيز على النتائج غايات الحكومية الجديدة، عمدت منهجيات الإصلاح الإداري والمالي على حد سواء، على تحديد برامج الأداء ومؤشرات ومعايير لقياس أداء المؤسسات بحيث تتم مراجعة النتائج في نهاية خطط العمل التنفيذية مع نهاية الفترات الزمنية المحددة، والتي

---

(80) Al Gore, Common Sense Government: Works Better and Cost Less, Random House, N.Y., USA 1995, pp. 194-195.

عادةً ما تكون عاماً أو أكثر. وبناءً على تحقيق النتائج وفقاً للموازنات التقديرية للأداءِ والبرامج للحكومات والمؤسساتِ يمكن قياسَ مدى التميّز لتلك المؤسساتِ وبرامجها ليتم التعلُّم منها والمقارنة التحليلية Benchmarking لها مع المؤسسات المماثلة. فكما تقول باتريشيا كيلي ورفاقها بأنه مع ندرةِ موارد الموازنةِ، وتسارع إنحدار مستوى البنية التحتيةِ، والزيادة في السكان، والبيئة المهدّدةِ بالتلوث والدمار، والنظام التعليمي العقيم فإن دافعي الضرائبَ يطالبون بشكلٍ متزايدٍ بنتائجَ أكبرَ مقابل الضرائب التي يدفعونها[81]. وهذا مدعاة إلى إيجاد الطرق الكفيلة بالحصول على نتائجٍ تستجيب إلى متطلبات المواطنين بشكلٍ عامٍ ودافعي الضرائبَ بشكلٍ خاصٍ، والتي يمكنُ توفيرها من خلال إدارة النفقاتِ بشكلٍ يعكس الكفاية، والفاعلية وحِكمانيةٍ تركّزُ على النتائجِ وتحفّزُ الاستثمارات التي تؤدي في النهاية إلى تحقيق التنميةِ الشاملة والمستدامة.

البرنامج السادس : إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع

يعتبر هذا البرنامج من قبل فريق الحِكمانية وإدارة القطاع العام كمبادراتٍ عملية لتقوية وإعادة بناء المؤسسات الحكومية التي تم تدميرها أو تخريبها من جراء الحروب والحالات، كما حدث في كل من البوسنة، وهايتي، وأنجولا، وأفغانستان وأخيراً الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد الحادي عشر من أيلول 2001. فيركز البرنامج على إعطاء الأولوية بتقوية الآليات المركزية لرسم السياسات وتنسيقها وتنفيذها، وبناءِ نظامٍ حيوي للعلاقات الحكومية، وتحسين مستوى التدريب والمهارات الإداريةِ لموظفي الخدمة العامة على المستويات العليا والوسطى، وتحسين مستوى تقديم الخدمات من خلال استخدامِ عمليات

---
[81] Patricia Keehley et. Al, Benchmarking for Best Practices in the Public Sector, Jossey-Bass Publisher, San Francisco, USA, 1997, p. 1.

جمانربلا اذه نإ .[82]نينطاوملل تامدخلا ميدقت ىوتسم لوح ِعالطتسالا
نيكاربلاو لزالزلا نع ةئشانلا ثراوكلا ثودح ِتالاح يف ًايساسأ ربتعي
معدلا بلطتت يتلا ِثراوكلا تالاحب اهيلع قلطي ام وأ ِرامدلا تالاح وأ
نوكي نيح ملاعلا لود نم ديدعلا يف لصحيو لصح ام لعلو ،رامعإلا ةداعإو
لود ضعبو لاموصلا يف لاحلا وه امك ،ٍدوجوم ريغ وأ ،ًايشماه ةموكحلا رود
ِةحناملا لودلاو ِةيلودلا تامظنملا لبق نم فقوملا اذه لثم حبصي ،ايقيرفأ
ةداعإ ىلع ةردقلا ةيناكمِإلا نم ىندألا دحلا ريفوتل ،ِةيمهألا ةياغ يف ًارمأ
ةيمنتلا مث نمو ،رارقتسإلا قيقحتل ةيلمعلا تاردابملا ذخأو ِءانبلا
صاخلا عاطقلاو ةموكحلا نم ءاوس ،هل ةنوكملا رصانعلا نواعت عمتجملل
ةينغلا لودلاو ةيلودلا تامظنملا نم ٍةدعاسمو ِمعدبو ،يندملا عمتجملاو
ةحناملا.

لبق نم ةمدختسملا تايلآلاو جذامنلل انضرعت دق نوكن جمانربلا اذهب
نم ددع ىلإ ًةفاضإ يئامنإلا اهجمانربو ةدحتملا مملأاو يلودلا كنبلا
ِطورشك ،تايلآلاو جذامنلا كلت مادختساب موقت يتلا ةيلودلا تامظنملا
ليوحتلا تايلمع ليهستل كلذو ،ىرخأ ٍنايحأ يف ٍتايصوتو ًانايحأ
يتلا تايلآلا نم ددع ًاضيأ كانهو .ةيمانلا لودلا يف ةيمنتلا جماربل معدلاو
ِةديدجلا ةيناكمِإلا ىلع ةينبملاو ِريّيغتلل اهب ذخأت نأ ِتاموكحلل نكمي
لودلا وأ ةمدقتملا لودلا يف ءاوس تاعمتجملل ةلماش ةيمنتلا قيقحتل
ةيلاتلا تارقفلا يف ًاعابت اهل ضرعتنس يتلاو ،ةيمانلا.

2 – جذومن ةرادإلا ةماعلا ديدجلا New Public Management

تاريغتلل ًةجيتن ةماعلا ةرادإلا يف يرهوج لوحت ثدح دقل
ِةثالثلا دوقعلا يف ةيموكحلا ةماعلا ةرادإلا هجاوتو تهجاو يتلا تايدحتلاو
ِةرادإك :ةماعلا ةرادإلا ىلإ رظنُي حبصأ ثيحب يضاملا نرقلا نم ةريخألا
هيلع َقلطُأ ام ىلإ ِتاسسؤملاو لودلا نم ددع يف تلوحت ٍةيديلقت ةماع

(82) Petter Langseth, Introduction to EDI’s Governance and Public Sector Management program, opt. Cit. p. 12.

بالإدارة العامة الحديثة، وفق مفهوم البروفسور هود[83]، والذي حدد المكونات الأساسية للإدارة العامة الحديثة على النحو التالي:

- الاحتراف التام بالإدارة، إدارة واضحة فعَّالة، وسيطرة تامة، مع مسؤوليات واضحة وحرية في أن تدير الأمور.
- معايير ومقاييس واضحة للأداء، أهداف استراتيجية، وأهداف مباشرة، ومؤشرات معرّفة بوضوح تام.
- تأكيد كبير على رقابة المخرجات، وتخصيص للموارد والمكافآت مرتبطة بالأداء المقاس.
- التحوّل نحو التوزيع واللامركزية، بحيث تقسّم الإدارة إلى وحدات بارزة تكون العلاقات بينها متبادلة على شكل ترابط الأذرع.
- تتحرك نحو تنافسية أكثر تسودها علاقات تعاقدية، تتنافس في تقليصها لتكاليف العمل.
- تؤكد على أساليب إدارة القطاع الخاص في عملها، مرونة عالية في عمليات التوظيف والتحفيز، بحاجة إلى استخدام وسائل القطاع الخاص الناجحة.
- التركيز على استخدام الموارد بشكل اقتصادي أكبر، خفض في الكلفة، وزيادة في الإنتاجية، ومقاومة لمطالب الاتحادات، عمل الكثير باستخدام القليل من الموارد.

لعل بروفسور هود وضع الأرضية العامة التي يمكن أن تبنى عليها عملية التغيير في الإدارات الحكومية لتتماشى مع الحاكمية والذي يعتبر أحد النماذج البريطانية في التغيير نحو تحديث الإدارة التي تم تطويرها لتهتم بالنتائج Outcomes استكمالاً للاهتمام بالمخرجات Outputs لتمثيل مبادرة "مواثيق المواطن" Citizen's Charter التي تم

(83) Hood, C, A Public Management for all Seasons, Public Administration, Vol. 69. No. 1.

ةرادإلا نيب طبرتل ارتلجنا يف ماعلا عاطقلا تاسسؤم لبق نم امادختسا ديدعلا ىلع نطاوملا قاثيم ةردابم تزكر ثيح .نطاوملا تابلطتمو قوقحو :ركذن اهنيب نمو ةديجلا ةماعلا ةرادإلا ئدابم نم

- ءالمعلا ُمالعإ – ةماعلا تاسسؤملل ماعلا ءادألا رييعام حوضو تاسسؤملا نم اوعّقوتي نأ ُنكمي اذام َنيمدختسملا وأ نئابزلاو ةماعلا.
- اهعضو بجي يتلا رييعاملاو سيياقملا لوح نئابزلا عم ُرواشتلا تامدخلل.
- ةماعلل امنع ُنالعإلا متي ءادألا تازاجنإ نع تامولعملا ُريفوت مظتنم ٍلكشب.
- تايلوئسملاو تارارقلا ذاختا تايلمع يف ةرادإلا يف حاتفنالا.
- ةلوهس لوصحلا ىلع تامدخلا – ميدقت تامدخلا لتالئم حاجات نيديفتسملا، ليدعت تاعاس لمعلا بسانتل تاجايتحا نيديفتسملا نم ًالدب نيلماعلا.
- لماعتلل ءاوس تايلآلا ريفوت – ءالمعلا فاصنإ لئاسو ريفوت ةيافكب عم ىواكشلا وأ ديوزت َنيكتشملا نم نيمدختسملا تامدخلل عونب نم تاضيوعتلا.

وقد استخدمت مبادرة ميثاق المواطن لدى العديد من الإدارات المحلية للبلديات والسلطات المحلية في انجلترا كمنهجية لخدمة المواطن ًادعب فيضتل تايدلبلا تامدخ نيمدختسملاو نيكلهتسملاب مامتهالاو يف ةيطارقميدلا ةلءاسملاو ةيزكرماللاو مامتهالاب نيكلهتسملاب[84].

3 - نموذج إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government

[84] Colin Tablbot, Reinventing Public Management, The Institute of Management, London, UK, 1994, p. 9.

مت ريوطت اذه جذومنلا يف تايالولا ةدحتملا ةيكيرمألا، نمض دوهج ةرادإلا ةيكيرمألا ةموكحل سيئرلا قباسلا نوتنيلك، ىلع يدي نروبزوأ رلبيجو[85]، نكميو ديدحت تايسايسألا يتلا ىنبي اهيلع اذه جذومنلا ىلع وحنلا يلاتلا:

أ. ةموكحلا ةزفاحلا Catalytic Government: ةموكح دوقت ًالدب نم نأ تجذّف – ال ضرتفت، هنأب اذإ ناك كانه ةجاح ٍتامدخل ٍةنيعم نأ امدقت تاسسؤملا ةماعلا، نكلو نكمي اهميدقت نم لبق ٍةعومجم نم تاسسؤملا ةيموكحلا ةصاخلاو ةيعوطتلاو وأ يأب ٍةعومجم اهنم.

ب. ةموكحلا كلتمي يبعشلا يحلا Community-Owned Government: نيكمتلا نم ًالدب ةمدخلا ةرشابملا، نإف رود تاسسؤملا ةماعلا ةيناكمحلاو وه قلخ فورظلا ةحيحصلا لحل لكاشملا نم ًالدب ماقيلا اهب ةرشابم ًابلاغو ام متي كارشإ دامجاو ءايحألا ةيبعشلا لحب لكاشملا.

ج. ةموكح ةسفانم Competitive Government: لاخدإ ةيسفانتلا ىلإ ميدقت تامدخلا – فالتنافسية ِةيسفانتلا نكمي نأ نوكت نيب تاسسؤملا ِةماعلا وأ ِةيسفانتلا وه مهملا ساسألاف – تامدخلا ديوزتل ٍةليدب ٍتاسسؤم عم نيسفانملا كلمي ام سيلو ِةيقيقحلا.

د. ةموكح ةموكح اههجوت ةيؤرلا Mission-Driven Government : نم ليوحتلا ٍةموكح رادت ِدعاوقلاب ِةمظنألاو – اذإ ةلس يطرقوريبلا ةيطارقوريبلا ةطلساوب قفو هجّوت ٍةمظنأب الدبتساو ةماعلا تاسسؤملا يف حئاوللاو دعاوقلا ميقلاو ةيؤرلا.

ه.- ةموكح رادت جئاتنلاب Result-Oriented Government: ليومت جئاتنلا سيلو جذامنلاف – تالخدملا ةيديلقتلا تامدخلل ِةماعلا متي جئاتنلا وأ تاجرخملا ىلع زيكرتلا نم ًالدب تانزاوملل ًاقفو اهيجوت.

و. ةموكح اهدوقي كلهتسملا Customer-Driven Government:

---

(85) Osbrne, D & Gaebler, T, Reinventing Government, Addision-Wesley, 1993

تحقيق احتياجات المستهلك، وليس البيروقراطية – الاستماع إلى احتياجات ورغبات المتلقين للخدمات العامة.

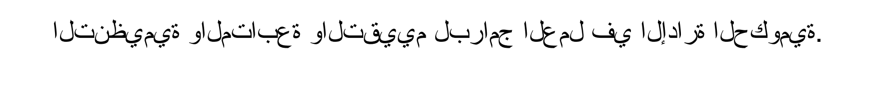
ز. حكومة تعمل بنهج المشاريع Enterprising Government: تكسب بدلاً من أن تنفق – تبحث عن الفرص للمؤسسات العامة لجعل التمويل لعملياتها من خلال بيع الخدمات أو المنتجات.

ح. حكومة تنزع إلى التوقع Anticipatory Government: المنع بدلاً من العلاج – تحاول أن تتعرّف على أسباب المشاكل الحالية والمستقبلية، والتعامل معها، بدلاً من التعامل مع المشاكل الناتجة نفسها.

ط. حكومة اللامركزية Decentralized Government: من الهرمية إلى المشاركة وعمل الفريق – الترويج لمرونة أكثر – ومؤسسات ذات هياكل وشكل قليل الطبقات.

ي. حكومة يحركها السوق Market Oriented Government: تحرّك التغيير من خلال السوق – تستخدم الوسائل المتنوعة (على سبيل المثال النقدية، الضرائب، والتشريعات) لإعادة توجيه الأسواق لمعالجة المشاكل الاجتماعية.

إن هذا النموذج ينطوي على اختلافات هامة في التركيز عن نموذج الإدارة العامة الحديثة. فالنموذج كما يطرحه أوزبورن وجيبلر يعزّز "الثقة بالحكومة، وبأن الخصخصة Privatization ليست الحلّ الوحيد أو الأكثر ملاءمة، وأن في بعض الحالات فإن البيروقراطيات تعمل بشكل متميّز ولا تنسجم مع القول السائد بأن "العام سيء والخاص جيد" والتي تبنى عليها الإدارة العامة الحديثة. ولعل هذا التوجه يعطي درساً إيجابياً للدول النامية نحو أهمية اختيار الآليات والمنهجيات المناسبة لإصلاح إدارة القطاع العام الحكومية بالاستفادة من آليات ومناهج إدارة القطاع الخاص، مع المحافظة على أهمية دور القطاع العام في التشريعات


التنظيمية والمتابعة والتقييم لبرامج العمل في الإدارة الحكومية.


توى

الفصل الخامس
الحِكمانية اللامركزية
Decentralized Governance

ماهية اللامركزيــة

- العلاقة بين الحِكمانية الجيدة واللامركزية
- نماذج اللامركزية
- الحِكمانية المحلية

الفصل الخامس
الحِكمانية اللامركزيـــة
Decentralized Governance

تعتبر اللامركزية من أهم قضايا ومميزات الحِكمانية، تلك المميزات التي تم التعرض لها في فصل سابق، وذلك لأن قضية اللامركزية تعتبر أساسية في إنجاح الحِكمانية بمفهومها الشامل على مستوى المجتمع ولتحقيق الحِكمانية الجيدة التي أوردنا مفهومها في الفصل الأول.

ولبيان أهمية وتأثير اللامركزية كآلية أساسية لتحقيق الحِكمانية الجيدة سنتعرض في هذا الفصل إلى المواضيع التالية:

1 - ماهيـة اللامركزيـة.
2 - العلاقة بين الحِكمانية الجيدة واللامركزية.
3 - نمـاذج اللامركزيـة.
4 - الحِكمانية المحليـة.

إن التحول نحو لامركزية الحِكمانية، من المركز إلى المناطق، والمقاطعات والحكومات أو السلطات وللأحياء المحلية، يمكن أن تكون وسائل فعَّالةً لتحقيق الأهداف الرئيسية لإدامة التنمية البشرية ورؤياها، من خلال تحسين الدخول والحصول على الخدمات والتوظيف، وزيادة مشاركة الناس في القرارات التي تؤثر في حياتهم اليومية، مثلما تحسن من مستوى تجاوب الحكومات لمتطلبات المواطنين. وهذا ما يدعونا للدخول في أهمية العلاقة بين الحِكمانية واللامركزية لتوضيح تلك العلاقة وبيان ضرورتها لأهمية تجاوب الإدارة الحكومية مع التحولات والتجديدات التي تتم في مجال الحِكمانية على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي.

1 - ماهية اللامركزية :

إن مفهوم ماهية اللامركزية يرتبط بالدور المناط بالحكومة أو مؤسساتها وكيفية إدارتها من حيث حجم الصلاحيات التي توكل لها، سواء بالتنازل أو التفويض أو غيره من نماذج اللامركزية التي سيتم بحثها. لذا نجد بأن ماهية ومفهوم اللامركزية يرتبط بمفاهيم وظواهر إدارية على المستويات المختلفة سواء العالمية أو الإقليمية أو الوطنية والمحلية منها. لذا يمكن

دراسة اللامركزية وفقاً لتلك الظواهر التي يتم الإشارة إليها وتبين ما يمكن أن يشكّل اللامركزية وبالمقابل ماذا لا يشكل لامركزية[86].

ماذا تكون اللامركزية :

- **اللامركزية والعولمة :**

يُنظر إلى اللامركزية بأنها النظير المقابل إلى ظاهرة العولمة. فإذا كانت العولمة تعمل على نقلِ صلاحية اتخاذ القرارات من المستويات المحلية والوطنية إلى المستوى العالميِّ من اهتماماتِ المستويات الأممية والعالمية، فإن اللامركزية تُعنىَ بنقلِ صلاحياتِ اتخاذ القرارات إلى المستويات المحلية والإقليمية المحلية. لذا يصبح من الضرورة بمكان عند تصميم استراتيجيات اللامركزية النظر والاهتمام بالعلاقات التبادلية بين جوانب هامة ومتنوعة تشمل العالمية، الإقليمية، الوطنية، وشبه الوطنية والمحلية. وفي هذا النطاق نجد بأن دور الدولة الوطنية يكتسب زيادة في الأهمية كقوةٍ وسيطةٍ بين قوى العولمةِ والمحليةِ.

- **اللامركزية جزء مكمل للديمقراطية:**

تعتبر اللامركزية جزءاً مكملاً لمنطقِ الديمقراطية التي تَعني قوة الجمهور في اختيار نظامِ وأشكالِ حكوماتهم، وتمثيلهم فيها، وسياساتها وخدماتها. حيث من الضرورةِ بمكانٍ عند تصميم استراتيجيات اللامركزية التأكيد على توفير عمليات المساءلة، الشفافية والاستجابة من كافة الفعاليات المجتمعية.

- **اللامركزية كظاهرة تشمل الفعاليات والمناطق والقطاعات العديدة :**

إن اللامركزية تعكسُ ظاهرةً معقدةً لشمولها كياناتٍ جغرافيةٍ كثيرة، فعالياتٍ مجتمعيةٍ وقطاعاتٍ اجتماعية. فالكيانات الجغرافية تحتوي على الكيانات الدولية أو الوطنية، وشبه الوطنية والمحلية. بينما تحتوي الكيانات المجتمعية على الحكومةِ، القطاع الخاص، والمجتمع المدني. أما القطاعات الاجتماعية فتشتمل على جميع المضامين الفكرية التي يتم تطويرها في المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية والبيئية. لذا يصبح من الضرورةِ عند تصميم سياسات وبرامج

---

(86) Robertson Work, How Decentralized Governance Can Enable Sustainable People – Centred Development, UNDP, MDGD, N.Y. 1998. pp. 1-3.

اللامركزية أن تستخدم أساليب تحليلِ النظم لتشمل تلك القطاعات الاجتماعية والمتطلبات المختلفة المكونة لكلٍ منها.

- **اللامركزية ثلاثية الوظائف:**

تتكون اللامركزية من المزيج بين وظائف وعلاقات كلٍ من الإدارة، والمالية والسياسة. ففي حال تعميم أنظمة اللامركزية لا بد من شمول تلك الوظائف الثلاث.

- **اللامركزية رباعية الأبعاد (Dimension):**

تربط اللامركزية بين أربعةِ أبعادٍ وهي الجماعي/الخارجي، الجماعي/الداخلي، الفردي الخارجي، والفردي/الداخلي. فالجماعي/الخارجي عليه العمل مع الإجراءات والنماذج القانونية والمؤسسية. بينما الجماعي/الداخلي يتعامل مع الثقافة المجتمعية أي مجموعة القيم والفرضياتِ التي غالباً لا يتم الحديثُ عنها أو تكون غير معرَّفةٍ رغم لعُبها دوراً قوياً في العلاقات الإنسانية. أما البعد الفردي/الخارجي فعليه العملَ مع السلوكياتِ الملاحظةِ للأفراد في المؤسسات المجتمعية المتنوعة، سواء كانت حكومية، قطاع خاص أو مؤسسات مدنية. بينما يتعامل البعد الفردي/الداخلي مع العقل البشري، النظرة العالمية، النماذج الفكرية، عواطف وحدس الأفراد في المؤسسات. فالتخطيط الفعَّال للحكمانية اللامركزية يجب أن يبنى على تحليل لتلك الأبعاد الأربعة.

- **اللامركزية كنمط جديد للاتصالات :**

تنطوي اللامركزية على انسيابِ المعلوماتِ وفقَ نمطٍ جديدٍ للاتصالات بين كافة المناطق الجغرافية، الفعاليات المجتمعية والقطاع الاجتماعي للمجتمع. فالمقاطعة (منطقة إدارية) District Level تعتبرُ مستوىً مناسباً لاستخدامها منبراً للالتقاء الجماعي للفعاليات الوطنية والمحلية بهدف الحوار واتخاذ القرارات وإعداد الموازنات وإعداد التقارير.

ماذا لا يكون لامركزية :

- **بديـل للمركزيـة :**

إن اللامركزية لا تكون مجرد بديل للمركزية، فنحن بحاجةٍ إلى كليهما. فالأدوار المكَّملة للفعاليات الوطنية وشبه الوطنية يجب اعتمادها من خلال تحليل الوسائل والطرق الأكثر فعالية في تحقيق الأهداف المتوخاة. وعلى سبيل المثال، فإن نظام الطرق الوطني يجب تصميمه من

خلال المدخلات المحلية والتنسيق الوطني. كما أن السياسة الخارجية، لبلدٍ ما يجب أن تكون وظيفةً وطنيةً مبنيةً على تطلعاتِ ورؤى المواطنين في ذلك البلد. فعند تعميم استراتيجيات اللامركزية يصبح لزاماً علينا إجراءَ مثل هذا التحليلِ على المستويات الوطنية والمحلية على حدٍ سواء.

- **مجرد إصلاح للقطاع العام :**

إن اللامركزية أكبر بكثيرٍ من مجردِ إصلاح للقطاع العام، الخدمة المدنية أو إصلاح إداري، فاللامركزيةِ تشمل أدوار وعلاقاتِ كافة الفعاليات المجتمعية سواء كانت حكومية، قطاع خاص أو مجتمع مدني. فتصميمُ برامج اللامركزية لا بد وأن تأخذ باعتبارها تلك الفعاليات كافة. ولهذا الأمر يُفضّلُ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استخدام مصطلح "الحِكمانية اللامركزية" بدلاً من مصطلح اللامركزية، (أنظر الإطار 34).

لذا نجد بأن الحاجة إلى اللامركزيةِ تكمنُ في أن إنجاز الأهداف الرامية إلى تحقيق التنمية الشاملة تركز على الناس بشكل أساسي وإدامة تلك التنمية. فاللامركزية هي نمط وعمليات من الحِكمانية. فمثلما يمكن أن يكون هناك حكمانية جيدة على المستوى الوطني يمكن أن يكون هناك حكمانية لامركزية جيدة أيضاً. فالحِكمانية الجيدة تتضمن الآليات والعمليات التي تساعد المجتمع لإنجاز تنمية مستدامة على مستوى الناس بشكل أكبر. كما أن الحِكمانية الجيدة تتضمن الأنماط والإجراءات التي تسمح للمجتمع لينجز على شبه الوطني والمحلي الأهداف التي تعمل على تقليص حدة الفقر، إدامة الحياة الكريمة في الأحياء السكانية، إحياء البيئة والمساواة بين الأجناس. لذا يصبح لزاماً عند تعميم سياسات وبرامج الحِكمانية اللامركزية أن تعكس تلك الأهداف البعيدة المدى على الآلياتِ والتي يتمُّ اقتراحُها على المستوياتِ الوطنيةِ وشبه الوطنية والمحلية (أنظر الإطار 35). كما أنه يمكن الافتراضَ بأن تلك الأهداف سوف يتم تحقيقها وإنجازها بشكلٍ آليٍ من خلال اللامركزية، حيث لا بد من تعميمها في عملية اللامركزية ذاتها.

2 - العلاقة بين الحِكمانية الجيدة واللامركزية :

إن التحولات في العقد الأخيرِ من القرن الماضي نحو أنظمة الحكومات الديمقراطية أو ذات التوجه الديمقراطي والاعتماد على اقتصاديات السوق بدلاً من الحكومات التسلطية أو الأنظمة التقليدية والتي تتسم بالجمود في العديد من دول العالم فرضت تحولاً في نمط الإدارة وكيفية التعامل مع متطلبات المواطنين حيثما يكونون في المجتمع المحلي أو المجتمعات الإقليمية والعالمية. وهذا التحول أدى إلى اتساع نطاق اللامركزية في دول العالم مما حدا بالكثير من دول العالم النامي لتحويل القوة السياسية إلى الوحدات المحلية بين الحكومات، (أنظر الإطار 32).

لقد بدأ الناس يدركون بأن القيم النقدية التي يدفعونها كضرائب يجب أن تكون مساوية للخدمة التي يتلقونها من الحكومات. فقد أصبح الناسُ أكثرَ اهتماماً في المشاركة برسم السياساتِ واتخاذ القرارات. مثلما أن طلبهم أن تكون الحكوماتَ أكثر استجابةً لرغباتهم في ازدياد. وإن رغباتهم وقدراتهم على أن يكونوا شركاءَ في اتخاذ القراراتِ قد ازداد أيضاً. إن مشاركة المرأة في المجتمع المدني في تطورٍ غير مسبوقٍ، وإن المحددات الحضارية والثقافية لمشاركة المرأة في سوق العمل قد تم إزالتها وهجرها. وأن الطلب على المساواة في المشاركة في تحمل المسؤوليات والحقوق من كافة المواطنين قد ازداد أيضاً[87].

كما أن الكثير من دول العالم أصبحت تخصص الجزء الكبير من موازناتها الوطنية للسلطات المحلية فيها. وقد صاحب هذا التوجه، أيضاً الاهتمام بأهميةِ دور المؤسسات غير الحكوميةِ كونها تزّود المجتمعات والحكومات بالآليات الفعَّالة والجيدةِ لتركيزها واستهدافها للفئات الأقل حظاً أو ذات العوز الكبير في تلك المجتمعات. مثلما أصبح يُنظر إلى القطاع الخاص كمشارك للحكومات المركزية التي تسعى لإيجاد الطرق الجديدة لتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين.

لذا تأتي اللامركزية أو الحِكمانية اللامركزية والتي تعني إعادةِ هيكلةِ أو إعادة تنظيم السلطة بحيث يكون هناك نظام "المشاركة في المسئولية" بين مؤسسات الحِكمانية على المستويات المركزية الإقليمية والمحلية وفقاً لمبدأ التبعية Subsidiary. وهذا يعني زيادة

(87) Zuhair al-Kayed et.al, Decentralized Governance Programme: Jordan Case Study Extending Educational Access Through Deconcentration of Services in Jordan, Jordan Institute of Public Administration (JIPA), UNDP and MIT, UNDP, N.Y., U.S.A., p. 13.

مستوى الفعالية والجودة لنظام الحِكمانية بشكلٍ عامٍ، مع زيادة السلطة والقدرات للمستويات المتفرعة والتابعة للمستوى الوطني.

فاللامركزية إذن، تتعلق بالدور، وبالعلاقة بين المؤسسات المركزية والمؤسسات المتفرعة والتابعة للمؤسسات الوطنية، سواء كانت تلك المؤسسات عامة أو خاصة أو مدنية. ورغم أن التجارب تبين، بأن اللامركزية في حد ذاتها، لا تضمن وجود الحِكمانية الجيدة، إلاأن الكثيرين يعتقدون أن الحِكمانية اللامركزية من المركز للأقاليم والمقاطعات والحكومات/السلطات المحلية والأحياء المحلية أكثرً مساعدةً على وجودِ الحِكمانية الجيدة[88]. وإذا ما كان الأمر كذلك، فإن الحِكمانية اللامركزية يمكن أن تكون وسيلةً فعَّالةً لتحقيق الأهدافِ الأساسيةِ لرؤية إدامةِ التنمية البشرية من خلال تحسين الدخول إلى الخدمات، التمويل، التشغيل، الصحة، التعليم، تقليص حدة الفقر، تحقيق العدالة الاجتماعية والإقتصادية بشكلٍ أكبر، وبشكلٍ خاص بين الرجال والنساء وحماية البيئة. مثلما يمكن للامركزيةِ أن تساهم في العناصر الأساسية في الحِكمانية الجيدة، مثل زيادة فرص الناس للمشاركة في القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وفي المساعدة لتطوير قدرات الناس، وفي تحسين تجاوب الحكومات للمواطنين، والشفافية والمساءلة.

إن من الواضح أن تحسين الحِكمانية لا يتطلب تحسينَ وتقوية الحكومات المركزية والمحلية فقط، بل يتطلب أيضاً إدماج عناصر أخرى من مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص كمشاركين مع الحكومات على كافة المستويات. لذا فإن دور الحكومة المركزية يصبح مجرد الميسِّر أو المسهِّل Facilitator ، والقوة المحفِّزة Catalytic Force لتمكين التجديد في المشاركة بالمسئوليات وخلق البيئات الممكِّنة Enabling لزيادة فعالية الناس والشركاء في متابعة تحقيق أهدافهم الشرعية، (أنظر الإطار 33) وفقاً لهذا التصور، يصبح المجتمع المدني والقطاع الخاص مشاركين أساسيين في الحكومات الوطنية والمحلية في التحول نحو أشكال محسَّنة من الحِكمانية المحلية بفعل اللامركزية.

3 - نماذج اللامركزية :

---

(88) UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-centered Development, UNDP, MDGD, N.Y. USA, 1997, p. 7.

إن تأثير اللامركزية على الحِكمانية الجيدة يعتمد إلى حدٍ كبير على طبيعة ونمط اللامركزية الموجودة في المجتمع المعني. فإن نمط الوحدة التي يتم مشاركة السلطة معها، أو التي يتم تحويلها في عملية اللامركزية ذات أهميةٍ حاسمةٍ في فهم المضامين للحكمانية الجيدة. لذا فإنه يمكن النظرُ إلى عددٍ من النماذج الخاصة باللامركزية والتي يتم التعامل معها في الدول المختلفة والتي تقرر إلى حدٍ كبير المدى الذي يمكن أن تحققه الحِكمانية الجيدة، حيث يمكن البحثُ في أربعة نماذج من اللامركزيةِ على النحو التالي(89):

(1) النموذج المستقل Autonomous Type

يكـون النموذج الأول مستقلاً علـى مستـوى الوحـدة المتدنية في الدولة Lower - Level Units، مثل المحافظة، المقاطعة، السلطات المحلية والتي لها كينونةٍ قانونيةٍ كوحداتِ حِكمانيةٍ منفصلة. إن تحويل السلطات إلى تلك الوحدات يدعى تنازل عن السلطة Devolution أو الأيلولة وانتقال السلطة من الحكومة المركزية إلى السلطات المنفصلةِ عنها، وإنها تمثل اللامركزية الحقيقية. فمن خلال الأيلولة أو التنازل، فإن الحكومة المركزية تتخلى عن وظائفَ معينةٍ أو تُنشئُ وحداتٍ حكوميةً جديدةً تكون خارج سيطرتها المباشرة.

إن نموذج التنازل ينطوي على مميزاتٍ أساسيةٍ محددة، وهي تشمل:

- تكون الوحدات المحلية من الحكومة مستقلة، معتمدة على ذاتها ويُنظر لها بوضوح على أنها مستوياتٍ منفصلةٍ عن الحكومة وليس للحكومات سيطرةٍ عليها.
- الحكومات المحلية لها حدود جغرافية واضحة ومميزة قانونياً ويتم ممارسةِ السلطاتِ والقيام بالوظائف العامة عليها.
- الحكومات المحلية لها وضع قانوني مؤسسي ولديها القوة لضمان الموارد اللازمة للقيام بمهامها الوظيفية.
- ينطوي التنازل، على الحاجة إلى "تطوير الحكومات المحلية كمؤسسات" بمفهوم أن يُنظر لها من قبل المواطنين المحليين كمؤسساتٍ تقدم خدمات لإشباع احتياجاتهم كما ينظرون إليها أيضاً كوحداتٍ حكوميةٍ يكون لهم التأثير عليها.

---

(89) Ibid, pp. 48-53.

- إن التنازل هو ترتيب يتضمن عملاً تبادلياً، فيه تبادل للمنافع، وينسق العلاقات بين الحكومات المركزية والمحلية، بحيث أن الحكومة المحلية لديها القدراتِ للتفاعلِ بشكلٍ متبادلٍ مع الوحدات الأخرى في النظام الحكومي الذي تشكل جزءاً منه.

(2) النموذج شبه المستقل Semi - autonomous

تكون الوحدات على المستوى السفلي شبه مستقلة وفقاً لهذا النموذج، مثل مؤسسات التنمية الإقليمية والحضرية والتي يتم تفويض Delegation بعض مظاهر الحِكمانية من خلال التشريعات أو بواسطة التعاقد. ويعتبر هذا النموذج أحد أشكالِ اللامركزيةِ والتي لا تصل فيها اللامركزية إلى مستوى التنازل أو الأيلولة. إلا أنها تنطوي على قدرٍ كبيرٍ من تفويض السلطات والمسئوليات.

فالتفويض يعود إلى نقل عملية اتخاذ القرارات الحكومية والسلطات الإدارية و/أو المسئوليات لمهامٍ محددةٍ بدقةٍ إلى مؤسساتٍ تكون في الغالب إما تحت الرقابة الحكومية غير المباشرة أو تكون شبه مستقلة. كما أن التفويضَ يكون من الحكومةِ المركزية إلى المؤسسات شبه المستقلة والتي لا يكون مسيطراً عليها بالكامل من الحكومة، ولكنها مسئولة قانونياً أمام الحكومةِ وذلك مثل المشاريع التي تملكها الدولة ومؤسسات التنمية الإقليمية والحضرية.

(3) النموذج التابع Subordinate

ينطوي النموذج الثالث (التابع) على تبعية الوحدات على المستويات السفلى، أو تبعيةِ أجزاءٍ من تلك الوحدات، مثل المكاتب في الأقاليم والمقاطعات والمحليات التابعة للإدارة المركزية، أو مؤسسات تقديم الخدمات. فتلك الوحداتِ عادةً يكون لديها تفويض صلاحياتٍ في مجالات السياسات ولقضايا، إداريةٍ وماليةٍ، بدون أي مساهماتٍ أو مدخلاتٍ محلية ذات اعتماديةٍ أو استقلاليةٍ هامة.

يعود هذا النموذج، غالباً، إلى ما يطلق عليه عدم التركيز الإداري Deconcentration وينطوي على القليلِ من نقل الصلاحيات. مثلما ينطوي على نقلٍ للصلاحياتِ لاتخاذ قرارات محددة، والقيام بوظائفَ إداريةٍ وماليةٍ بوسائل إدارية، إلى مستويات مختلفة، تحت نفس نطاق

السلطات للحكومة المركزية. إن هذا النموذج يمثلُ أقلَّ النماذج من حيث ممارسة اللامركزية الإدارية، وهو النموذج الأكثر انتشاراً واستخداماً في الدول النامية.

فعدم التركيز الإداري العام يحدث إلى المدى حيثُ العديدُ من المهام يتم عدم تركيزها إلى نظام إداري مترابط أفقياً. مثلما يحدث عدم التركيز الوظيفي إلى المدى حيث إن مهاماً محددة يتم عدم تركيزها إلى الوحدات الميدانية لوزارة أو مؤسسة محددةٍ بعينها.

(4) النموذج الخارج عن هيكل الحكومة الرسمي

يعود النموذج الرابع إلى الوحدات الخارجةِ عن هيكل الحكومة الرسميِّ والتي تكون إما غيرَ حكوميةٍ أو قطاعٍ خاص، مثل المؤسسات غير الحكومية، التعاونيات، والشركات. ورغم تناول تلك الوحدات بالبحث من حيث اللامركزية، إلا أن طبيعة النقل للسلطات ليس لها مستوى محدد، فالنقلُ يمكن أن يتم على نفس المستوى والذي غالباً ما يكون المركزي. لذا فإن تلك الظاهرة ليس من المفضل التعامل معها كشكل من أشكال اللامركزية بل يتم التعامل معها بتجرد وانفصال Divestment. فالإنفصال والتجرد يحدث عندما يتم نقل التخطيط والوظائف العامة من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية، خاصة، أو غير حكومية. ففي بعض الحالات قد تنقل الحكوماتُ إلى مؤسساتٍ موازيةٍ، مثل غرف الصناعة والتجارة الوطنية، مؤسسات مهنية، أحزابٍ سياسية أو تعاونيات. ينقل لها الحق في إعطاء التصاريح والرخص، التنظيم والإشراف لأعضائها لمزاولة بعض الوظائف والتي كانت مسيطراً عليها من قبل الحكومة. وفي حالاتٍ أخرى، قد تحوِّل الحكومات المسئوليات لإنتاج السلع أو تزويد الخدمات للمؤسسات الخاصة، حيث يطلق على تلك العملية عبارة الخصخصة Privatization. فعلى سبيل المثال، نجد وبشكلٍ متزايدٍ وحدات الحكومات المركزية والمحلية تقوم بنقل مهامٍ، كجمع النفايات وإصلاح الطرق من خلال العقود لمؤسسات خاصة. مثلما تستطيع الحكومات أيضاً أن تنقل مسئولياتٍ، أو تشرك معها في تلك المسئولياتِ، مؤسساتٍ تمثل الاهتمامات المتنوعة في المجتمع والتي يتم إنشاؤها وتدار من قبل أعضاء تلك المؤسسات، مثل تعاونيات المزارعين، جمعيات الإقراض، جمعيات العون المشترك، مؤسسات تطوير القرى، الاتحادات العمالية، ونوادي الشباب والنساء.

هذا وتبين المصفوفة التالية النماذج الأربعة للامركزية وعلاقتها مع أوجه الحِكمانية التي يمكن نقلها أو مشاركتها مع الوحدات الإدارية المختلفة:

النموذج للوحدة التي يتم نقل السلطة إليها	أوجه الحِكمانية التي يتم نقلها أو المشاركة فيها			
	سياسية (اتخاذ القرارات السياسات)	إدارة الموارد الإقتصادية أو المالية	الإدارة وتقديم الخدمات	الأسم العام
الوحدات المستقلة على المستوى الأسفل	التنازل	التنازل	التنازل	التنازل Devolution
الوحدات شبه المستقلة على المستوى الأسفل	التفويض	التفويض	التفويض	التفويض Delegation
الوحدات أو أجزاء الوحدات التابعة على المستوى الأسفل	التوجيه Directing	التخصيص Allocating	التكليف Tasking	عدم التركيز Deconcentration
الوحدات المنعزلة على أي مستوى	تخفيف الأنظمة Deregulation	التخاصية Privatization	التعاقد Contracting	الانعزال Divestment

4 - الحِكمانية المحليــة Local Governance

يمكن القول بأنه من الصعوبة بمكان إدراك الحِكمانية الجيدة على المستوى المحلي، إذا لم يتم تحويل المسئوليات والقدرات إلى الإدارة المحلية، من خلال اللامركزية. وكذلك الأمر، فإن اللامركزية بحد ذاتها لن تكون فعَّالة إذا لم يتم دعم وتقوية الحِكمانية المحلية. ومع إدراكنا بأن الإداريين المحليين، في هذه الأيام، يلعبون دوراً أساسياً، من خلال خلق النسيج الاجتماعي الذي يمكن له أن يحقق التوازنَ بين خطورةِ المغالاةِ في المركزية الحكومية وانعزاليةِ الأفراد التي يصعب مقاومتها. فالحكومات المحلية، ذات القوة الحقيقة، تستطيع طرح الاهتمامات المحلية بفعاليةٍ أكبر، مثلما تستطيعُ ممارسة الرقابةِ والتأكد من العمليات التي يتم تنفيذها من قبل السلطات العليا في المجتمع.

إن الإدارة الذاتية للحكومات المحلية ليست جديدةً من حيثُ النشأةِ والممارسة، بل هي موجودة منذ قرون سابقة. إلا أنها تتفاوت من حيث الممارسةِ والنشأةِ من مجتمع إلى آخر. وبالرجوع إلى كتابات الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو، والذي أُعجب بنشأة الديمقراطية

السويسرية رأى أن الحكومة المحلية السويسرية تعتبر ميداناً للتدريب على تنمية الديمقراطية. مثلما يمكن الرجوع إلى كتابات اليكسيس دي توكفيل أثناء زيارته للولايات المتحدة الأمريكية واكتشافهِ مدى أهميةِ دور المواطنين المحليين الأمريكيين ونشأة حكوماتهم المحلية ودورها في إدامةِ وتغذيةِ النمط الجديد للديمقراطية في أمريكا الشمالية، (أنظر الإطار 39).

أما الاهتمامات الحديثةِ لتقوية الحكومات المحلية فيمكن إرجاعها إلى عملية الديمقراطية في الدول التي تمر في مراحل التحوّل، من الحِكمانية التسلطية الديكتاتورية إلى الديمقراطية. ولعل هذا التحول يعود أيضاً إلى تراكم الضغوط، منذ فترات طويلة، من قبلِ الحكومات الوطنية ذات المركزية الشديدة، إضافةً إلى اهتمامات الباحثين والتي تركز على الحاجة للمبادرات المحلية المدنية كآلياتِ إدامةِ الحِكمانية الديمقراطية، ناهيك عن أهمية دور المؤسسات غير الحكومية في تنفيذ أنشطةِ التنمية في المجتمعات المحلية، (أنظر الإطار 42).

فالإدارة المحلية تعتبر أساسيةً في إنشاءِ وإدامةِ الحكومة التي تتجاوب مع اهتمامات المواطنين مثلما تعمل على إدامة العملية الديمقراطية. فإن إيجاد التوازن المناسب بين توجيهات الحكومات المركزية والحرص لدى الحكومات المحلية جوهريٌّ، حيث يتم الأخذ باهتمامات الكثيرين من واضعي السياسات، وتكون ديمقراطيةِ المساءلةِ والانفتاح مصونةً ومضمونة. مثلما يمكن التوفيق بين قيم القطاع العام التقليدية كالحيادية، والأمانة، والعدالة مع متطلبات العصر، الداعية إلى تحقيق القيمة من استخدام النقود ونوعية الخدمات. فالتحدي الذي يواجه الحكومات المحلية يتمثل في اكتساب القوة السياسية، من خلال الوضوح في تحديد الأهداف وزيادة الاهتمام بتحقيقها بعد ذلك. فإن آلياتِ تحسين الجودة وفعالية الكلفة ضروريةٍ ويمكن استخدامها بالاعتماد على آليات السوق، حيثما يكون ذلك ملائماً. وبالضرورة فإن هناك حاجةً ضروريةً لإعادةِ النظر في هيكلِ وعمليات الحِكمانية المحلية، في ظل الشعورِ بأن الحِكمانية الجيدة المحلية تعتبر أساسيةً في تحسين مستوى الحِكمانية الوطنية.

يذكر شابير شيما "بأن لامركزية السلطات والوظائف الرئيسية للحكومة من المركز إلى المناطق، والمقاطعات والبلديات، والأحياء المحلية، يعتبر آلية فعَّالة لتمكين الجمهور من المشاركة في الحِكمانية ... ولهذا يعتبر عاملاً أساسياً في تقرير ما إذا كانت الأمةُ قادرةً على خلقِ

وإدامةِ الفرص العادلة لجميع الأفراد في المجتمع"[90]. في كثيرٍ من الحالات نجد بأن العنصر الهام والوحيد لتقوية الأنظمة الحكمانيةِ المحلية هو الحاجة لتبديد احتكار القوةِ التي تُمسكُ بها الحكومات الوطنية. لذا نجد بأن هناك العديد من المبادرات الوطنية في الكثير من دول العالم، يتم الأخذ بها لتحسين وتقوية قدرات الحِكمانية المحلية. وإن تقوية الحِكمانية المحلية تعتبرُ جزءاً من التوجهاتِ المجتمعيةِ الواسعةِ، والتي تشمل على سبيل المثال، ازدياد الشعور بعدم الثقة في الحكومات بشكلٍ عام، وإندثار بعض الأنظمة المركزية في العالم (الاتحاد السوفيتي) ونشوء طلباتِ الانفصال والتي بدأت تظهر بشكلٍ أو بآخرَ في أجزاء من العالم. إن التحرك نحو المساءلة المحلية وزيادة تحكم الإنسان بمصيره لا يعتبر نتيجة لسلبية الاتجاهات من الجمهور نحو الحكومة المركزية فقط، بل يعكس أيضاً الرغبة القوية للمشاركة الكبيرة من المواطنين ومؤسسات القطاع الخاص في الحِكمانية.

تعتبر السويد والولايات المتحدة من الأمثلةِ على الدول التي لعبت وتلعبُ بها الحكومات المحلية دوراً كبيراً من حيث بدايةِ النشأةِ من جانبٍ ومن حيث المساهمةِ في التنمية المجتمعية من جانب آخر[91]. ففي السويد والتي بدأ بها أول تشريع للحكومة المحلية في عام 1962، يشكل 70 % من نفقات القطاع العام للدولة بأيدي الحكومات المحلية ومجالس الأقاليم County Councils. فالبلديات تكون مسئولةً، قانونياً، عن التعليم الابتدائي والثانوي، الخدمات الاجتماعية، الخدمات العامة، التخطيط المحلي وإقرار وإلزام تشريعات الأبنية. كما أن مجالس الأقاليم مسئولة عن برامجِ الرعايةِ الصحيةِ (متضمنة المستشفيات)، وخدمات النقل العام. بينما تهتمُّ الحكومة الوطنية بالمقابل بالضمان الاجتماعي وأنظمةِ التقاعد الوطني، سياسات الإسكان، التعليم العالي وخدماتٍ وطنيةٍ أخرى مثل إدارة القضاءِ وإدامةِ النظام والأمن العام. ويتطابق النظام السويدي من حيث أنماط المسئولية مع النظام الأمريكي، حيث يتساوى النظامان من حيث الالتزام باللامركزية، إلا أن النظام الأمريكي يتميز بوجود ثلاث مستويات حكومية (الحكومة المحلية، حكومة الولاية، والحكومة الاتحادية) حيث تشارك جميعها في تقديم الخدمات الهامة مثل التعليم والرعاية الصحية والرخاء الاجتماعي. في الحقيقة غالباً ما نجد أن سياسات معينةٍ

---

(90) UNDP Report, Local Governance UN, DDSMS and UNDP, Gothenburg, Sweden, 1996, p. 10.

(91) Ibid, pp. 15-16.

مثل سياسات التعليم يتم تصميمها، عن قصد، لتشتمل على المستويات الثلاثةِ للحكومة الأمريكية. وبينما نجد أن حكومات السويد والولايات المتحدة لديها أطر عامة للحِكمانية اللامركزية، منذ وقت طويل، فإن هناك العديد من الدول الأخرى، بدأت تتبع تلك الترتيبات المؤسسية حديثاً. وربما تكون إحدى التجارب التي تتم مؤخراً في فنزويلا، حيث بدأت الجهود بإنشاء إطارٍ لسياسةٍ وطنيةٍ لتشتمل على لامركزيةٍ إدارية ومالية، وتطوير الحكومة المحلية وتوفير السبل لمشاركة المواطن بشكلٍ قوي، (أنظر الإطار 32).

تحديات الحِكمانية المحلية :

إن المبادرات الدولية نحو منهج اللامركزية، وصولاً إلى الحِكمانية المحلية، أخذ زخماً قوياً بين دول العالم في السنوات الأخيرة من القرن الماضي وبداية هذا القرن. ولعل التجارب المختلفةِ في كثيرٍ من دول العالم أصبحت تمثّل دروساً يستفاد منها في دول أخرى، ليس على مستوى الدول المتقدمة بل وعلى مستوى الدول النامية والدول التي تمر في مراحل التحول من النظم الاشتراكية إلى نظمٍ تحتكمُ إلى آلياتِ اقتصادياتِ السوق والممارسات الديمقراطية على المستوى السياسي والاجتماعي والإداري. حيث هناك تغيرات كبيرة في الفكر الإداري نحو التنمية والتطوير يكتنف الكثير من دول العالم للتحوّل من دولٍ كانت تستخدم التخطيط المركزي إلى أنماطٍ أكثر إدامةً ومشاركةً وديمقراطية في عملياتها. مثلما أصبح واضحاً بأن الحكومات المركزية لا يجب أن تتدخل في إدارة الحكومات المحلية، وأنَّ الحكومات المحلية يجب أن يكون لديها الموارد المالية لتدير برامجها ولتوظّف كفاءاتها المناسبة وتمنحهم الرواتب والمكافآت وفقاً للعمل الذي يؤدونه، دون انتظارِ إقرار ذلك من الحكومات المركزية. وقد بينت إيتوكو سوزوكي من الأمم المتحدة أهم التحديات التي تواجه الحكومات المحلية بقولها "إن اللامركزية يجب أن تتماشى يداً بيد مع التحسين في إدارة الحكومة المحلية، والتي تنطوي على تقوية قدرات مواردها المؤسسية، والمالية، والبشرية، وبالمثل تقوية موارد أقاليمها المحلية[92]. لذا نجد أن من التحدياتِ التي تواجه تحقيق الحِكمانية المحلية الفعّالة ما يلي:

- حصول الإداريين والرسميين على المهارات الجديدةِ والأنظمةِ الإدارية الحديثة ليتمكنوا من تحسين مستوى الخدمات والاستجابة إلى طلبات المواطنين المختلفة بكفاية وفعالية.

---

(92) Ibid, p. 42.

- تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الأحياء ذات الاحتياجات الخاصة ولتوفير التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الإستراتيجية.
- تحسين مستوى مشاركة المواطنينَ في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتحمّل المسئولياتِ من خلالِ تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية - المركزية والمحلية والإقليمية بشكلٍ فعَّال. فالمناداة والدعوة إلى اللامركزيةِ أمر هام وأساسي إلا أن المعاناة لتحقيقها في العديد من الدول، وخاصة الدول الناميةِ، ربما يعتبرُ أمراً في غاية التعقيد.
- هناك حاجة ماسة إلى تحسين البنية التحتيةِ والقدرات الأساسيةِ للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية لتستطيع مواجهة التحديات المشار إليها، وخاصة ما يتعلق بإدارة الموارد المالية وتوفير الأنظمة الإدارية والمعلوماتية اللازمة للحكمانية المحلية الجيدة. ولعل التجديدات الإدارية الحديثة تصبح أمراً أساسياً لتحسين تلك البنية التحتية. تلك التجديدات التي تشمل "الإدارة بالنتائج"، والإدارة بالأهداف، إدارة الأداء، إدارة الجودة الشاملة والتي أصبحت من الأساليب الإدارية العادية في القطاع الخاص والقطاع الحكومي أيضاً.

إن تلك التحديات، والتي تجاوزتها العديد من الدول المتقدمة وبعضٌ من الدول النامية، تتطلب المواجهة والتعامل معها من خلال المبادرةِ في الإصلاحات الإدارية على مستوى الحكومات المحلية. فالحكومات المحلية بحاجةٍ لتحقيق نوع من التوازن بين العديد من المتطلبات والتي تشمل:

- طرقا ومناهج إدارية تؤكد على أهمية الكفاية، التنازل واللامركزية في السلطات.
- تطوير مؤسساتٍ للحِكمانيةِ قادرةٍ، وإدامتها على المدى البعيد لضمان المؤسسية فيها.
- مأسسة القيادات الإستراتيجية والتعاونية.
- العمل على مشاركة المعنيين بالقضايا إلى أبعد حد ممكن.
- التأكيد على توفير الشفافية والمساءلة.

مراحل تطوير الإدارة المحلية :

كما سبق وذكرنا بأن دولاً متقدمة مثل السويد والولايات المتحدة والعديد غيرهما تم تطوير إدارة الحكومات المحلية فيها إلى مستوىً متقدمٍ مقارنةً مع الدول النامية، فقد أورد تقرير الأمم المتحدة للمنتدى العالمي حول الممارسات والسياسات الجديدة في الحِكمانية المحلية بأن التجارب والممارسات الحديثة على المستوى المحلي تنطوي على أن هناك أربع مراحل/أطوار في العمل تم الأخذ بها في إصلاح الإدارة العامة وهي تشمل[93]:

الطور الأول:

يتضمن هذا الطور من الإصلاح تناول كافة سلبيات البيروقراطية المعروفة من ضياع الموارد والجهود، والنشاطات غير الضرورية التي يتم القيام بها، والإجراءات المعقدة، وتضارب وتداخل الوظائف، عدم وضوح خطوط المسئوليات، البطء والمغالاة في مركزية اتخاذ القرارات، تقسيم السلطات، عدم وضوح معايير ومقاييس الأداء وعدم توفير المعلومات حول النتائج و التكاليف. يتم في هذا الطور دراسة تلك السلبيات ومعالجتها من خلال إدخال الإصلاحات الجوهرية لتقليل حدة السلبيات.

الطور الثاني:

يتضمن هذا الدور من الإصلاح التركيز على عملية تحديث الإدارة العامة بشكل أكثر عموميةٍ ليتمَّ التحوّل من إدارةٍ تركزُ على الإجراءاتِ إلى إدارةٍ تركزُ على النتائج التي يمكن قياسها بشكل سنوي. لذا يكون التركيزُ الفكري في هذا الطور على:

- تقوية مسئولية الإدارات العليا.
- تطوير أنظمة، هياكل وأولويات جديدة لتنقل الإدارة المالية والرقابة على التكاليف إلى المستويات المحلية والدنيا.

الطور الثالث :

---

(93) Ibid, pp. 44-45.

ينطوي هذا الطور من الإصلاح على شمول التغيير في السلوكيات والاتجاهات والثقافات في الحكومة بحيث يصبح التحسين المستمر منتشراً ومغروساً في البحث عن أفضل النتائج لاستخداماتِ النقودِ وتحسينِ مستوى الخدمات.

يمكن تلخيص نتائج هذا الطور بالتالي:

- تركيز مسئوليات الإدارة التشغيلية من خلال تعريف الأهداف والمهام بوضوح.
- المحافظة على قرارات السياسات الإستراتيجية والموارد في المركزِ ولكنْ يتم التنازل عن قراراتِ التنفيذ إلى الوحداتِ المسئولة عن النتائج.
- ترسيخ عملياتٍ للاتفاق على مقاييسِ الأداء والعقود بين المركز والوحدات الإدارية المسئولة عن نتائج البرامج.

الطور الرابع :

ينطوي الطور الرابع في الإصلاح على بعدٍ أكثر شموليةٍ، حيث يهدف إلى الإصلاح على المستوى الهيكلي المؤسسي للمستوى الواسع لأنظمة تقديم الخدمات العامة للمواطنين. وهنا يتم التركيزُ على مناهج الإدارة بالنتائج بتقليد أنماطِ ونماذج القطاع الخاص والتي تحث على التنافسية في تقديم تلك الخدمات. وتتلخص العناصر الرئيسية لهذا الطور بالتالي:

- لا مركزية مسئوليات الإدارة التشغيلية إلى الوحدات الفردية النهائية.
- خلق روح إدارة الأعمال في عمل الحكومة المحلية مثل الوعي والاهتمام بالكلفة، الإدارة بالنتائج، المساءلة المالية في المؤسسات.
- التنافس بين الموردين.
- التعامل مع الجمهور كمواطنين زبائن بدلاً من التعامل معهم كعملاء وفق نظام تعاقد بين مشترٍ/ومورد.
- تطبيق رقابة مالية مركزية بحرصٍ وحذرِ الإدارة المحلية.

وكما يشير التقرير الخاص بالأمم المتحدة، فإن العديد من الدول استخدمت منهج الإدارة بالنتائج بنجاح، مثلما أشار التقرير إلى التجربة السويدية والتي استخدمت منهج الإدارة بالنتائج إضافةً إلى نموذج الالتزام بإدارة الجودة Commitment Quality Management والذي

حدد عدداً من المؤشرات للتطبيق في السويد، والتي يمكن أن يستفاد منها أو من بعضها في الدول الأخرى، وهي تشمل[94] :

- التركيز على الأثر على الناس المعنيين (مرضى، أطفال، طلاب) على كافة مستويات المؤسسة.
- يجب ربط البحث حول الرؤية والأهداف الاستراتيجية والتنفيذية بعملية إعداد الموازنة، كما أن كافة القرارات يجب أن تربط بين الموارد والطلبات على النتائج، بالقدر والنوعية، للخدمات المقدمة للجمهور.
- أن يتم تصميمُ العملياتِ بطريقةٍ تشرك السياسيين والموظفين في البلديات في تلك العمليات.
- أن يتم تنظيم الإدارةِ وفقاً "لوحدات النتائج" Result Units وأن يكون هناك التزام (عقد) لكل نتيجةٍ وقعّ عليها مدير الوحدةِ ورؤساؤه حيثما يكون تم الاتفاق على مسئولياتهم نحو تلك النتائج المحددة.
- إلغاء وإزالة التشريعات القديمة وغير الضرورية.
- تعتبر لامركزية السلطات وتمكين الموظفين أمراً أساسياً.
- يكون الالتزام من كل موظف لتعريف النتائج أمراً حاسماً.
- يجب تطبيق أنظمةٍ فعَّالةٍ للسيطرةِ، والتقييم، حوافز الأداء والمساءلة.
- إن المتطلبات الأساسية اللازمة للإدارة بالنتائج تكونَ أنظمة ردَّ الفعل Feedback النوعيةِ للزبون/المواطن بشكلٍ منتظم. كما أن أنظمة التقييم والمحاسبة يجب تطبيقها بحيث يمكن قياس النتائج المنجزةِ ومقارنتها بالرؤية والأهداف المحددةِ مسبقاً.
- يتعلم السياسيون والموظفون عن النظام الجديدِ من خلال برامج مصممةٍ كمقدمةٍ فكريةٍ إضافةً إلى البرامج التدريبية المناسبة.
- أن يتم وضع الأهداف ذات القيمةِ والمحفزة للمعنيين.

(94) Ibid, pp. 46-48.

أما نموذج الالتزام بإدارة الجودة فقد تم تطبيقه على أربع حكومات محلية وعدد من الدوائر الحكومية المركزية في السويد. يتطلب هذا النموذج بأن كلَّ وحدةٍ إداريةٍ مشاركةٍ عليها تصميم وهيكلة عملياتها، وفقاً للأهداف المعدَّة وأن يتم وضع وصف تفصيلي ومتابعةٍ لتطبيقها مراعية العملياتِ ذات الأهمية الخاصة. مثلما يميّز النموذج الحاجة إلى الطلبات الخارجية والموارد المحددة في تحقيق رضا الزبائن وتحقيق النتائج الواقعية، حيث يغدو هذا الالتزام من كل لجنةِ بلديةٍ، مديرٍ أو موظف. فالغاية من النموذج تكمن في إعطاءِ الوحداتِ الإدارية استقلالية تشغيلية أعظمُ، بينما يتم تطوير القدرات الاستراتيجية وتحسين الإدارة على المستوى المركزي.

يتضمن نموذج الالتزام بإدارة الجودة النقاط الهامة التالية:

- ترتكز القيادة على مواصفاتٍ واضحة للأداء (متضمنة مقاييسٍ للجودة) في الغايات؛ الأهداف الاستراتيجية، الأهداف المتوسطة والأهداف التنفيذية النهائية.
- التركيزَ على النتائج التي يتم تحقيقها للمواطنين، مع الاهتمام بما يتوقعونه منها.
- الالتزامَ بالأداء يُبنى على المشاركةِ من كل موظفٍ في العمل.
- قياس وتقييم الأداء، متضمناً مقياس جودةِ الخدمة.
- برنامجاً لاستمراريةِ التحسين على الكفاية والجودة.

ولعلمنا بالتغيير الذي تم ويتم في العديد من الدول النامية بشكلٍ خاص، إلا أننا نعلم أيضاً، أن العديدَ من إداراتِ الحكومة المحلية محاطةٌ ومقيدة بالعديد من العقبات والصعوبات والنقص في الإمكانات المالية والبشرية والمؤسسية. ولنجاح إدارة الحكومات المحلية وتحقيق الحِكمانية المحلية الجيدة فإن الأمر يتطلبُ وجود حكوماتٍ محليةٍ قوية، مالياً ومؤسسياً، وأن تدار وفق معايير الكفاية والفعالية والإنتاجية التي يتحلى بها النمط الحديث من الإدارة في القطاع الخاص والحكومات الحديثة على حدٍ سواء.

الفصل السادس
الممارسات والتجارب الدولية
فى الحِكمانية الجيدة

يتميز هذا الفصل بتركيزهِ على عددٍ كبيرٍ ومتنوع من الممارسات والتجارب والحالات والمشاريع التي تناولت مواضيع متعددة ذات علاقةٍ بمميزات وقضايا الحكمانية الجيدة في عدد من دول وأقاليم العالم. وقد كانت تلك الممارسات والتجارب والمشاريع تتم وفق شراكات منظمات دولية، مثل البنك الدولي، والأمم المتحدة والمنظماتِ التابعةِ لها، أو منظماتٍ عالميةٍ وقطريةٍ ذات قدرات متميزة مثل الولايات المتحدة وكندا واليابان وبريطانيا وألمانيا على سبيل المثال، والتي تعمل على تقديم الدعم الفني أو المالي للعديد من دول العالم النامية، بهدف تعزيز الحكمانية الجيدةِ من خلال المشاركةِ في عمليةِ الإصلاحاتِ المؤسسية والهيكلية والإقتصادية والسياسية والتشريعية والإدارية. ويتم تنفيذ تلك الإصلاحات بما ينسجم مع مميزات الحكمانية الجيدةِ، المرتكزة على المشاركةِ والتشاركِ في تحمل المسئولية من خلال اللامركزية، وتعزيز روح القانون، والمؤسسية، والشفافية والمساءلة، وتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطنين، وتفعيل دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدنية في تحمل المسئولية والمشاركة في رسم السياسات في القضايا التي تعمل على تخفيف حدة الفقرة وتحقيق العدالة والمساواة والديمقراطية في عملية تحمل المسئوليات، من قبل الأطراف المكونة للحكمانية والمتمثلة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص وقطاع المجتمع المدني.

ونظراً لتعدد القضايا المتعلقة بالحكمانية الجيدة وتنوعها فقد تم توزيعها على ثمانية قضايا، رغم أن قضايا ومميزات الحكمانيةِ تزيد عن ذلك، كما ورد في الفصل الثاني من هذا الكتاب. وقد تم انتقاء عددٍ من الممارساتِ والتجارب المتماثلة، تحت كل نوع من القضايا. وقد حرصنا على توثيق وبيان مصادر كل واحدةٍ من التجارب في ذيلِ كلٍ منها، بحيث يمكن الرجوع إليها للاستزادةِ بأخذ تفاصيلَ أوسعَ من تلك المصادر، ولإمكانيةِ المتابعةِ للتعرّف على مدى نجاح أو فشل تلك الممارسات والتجارب من الدول أو المؤسسات الدولية التي قامت بالمشاركة في تنفيذها للاستفادةِ والتعلُّم من عمليات تنفيذها ونتائجها. وقد تم حصر (45) خمساً وأربعين ممارسةٍ أو تجربةٍ أو مشروع أو رأيٍ لعدد من الأفراد أو الجمعيات ذات الاهتمام في أمور الحكمانية الجيدة موزعةٍ على القضايا الثمانية وفق الترتيب التالي للقضايا، وما يتبعها من تجارب تم ترقيمها بالتسلسل ليسهل الرجوع إليها.

1 - ممارسات وتجارب في الحكمانية والتحول:

إطار 1

الحكمانية والتحول Governance in Transition

"عدم وضوح الأهداف، قلة المساءلة، عدم كفاية التكليف مع التغيير، مبالغة في مركزية آليات الرقابة، هياكل تنظيمية متعددة المستويات، مغالاة في أعباء الأعمال الورقية، تشتت في المسئولية، اتساع نطاق آليات الحماية الداخلية، وفي النتيجة عدم القدرة على فرض الرقابة والسيطرة المناسبة على نفقات الحكومة ... ذلك ما يميز أجزاء كبيرة من القطاع العام".

المصدر:

OEDD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, France, 1995, P. 25.

إطار 2

الاحتكارات الحكومية وعدم الكفاية في الخدمات:

"لا يتفق الاقتصاديون على أشياء كثيرة، إلا أنهم يتجاوزون عدم الاتفاق هذا إلى كونهم يتفقون بأن الاحتكارات تؤدي إلى تقديم خدماتٍ أكثرَ سوءاً وبأسعار أكثر ارتفاعاً من الشركات المتنافسة. جلبت الاحتكارات الحكومية لنا تكاليف أعلى، تأخيرات لا متناهية، ومرونة قليلة. لا تعاني الاحتكارات من ارتفاع كلفة وعدم كفاية Inefficiency خدماتها. وبدون أي بدائل وخياراتٍ، للسير من خلالها، فإن المستهلك مضّطرٌ لتحمُّلِ النتائج. لا يعرف مدراء الاحتكارات، حتى متى يكونون يقدمون خدماتٍ سيئةٍ أو أنهم يفشلونَ في الاستفادةِ من التكنولوجيات التي تقلّص التكاليف، وذلك لأنهم لا يحصلون على إشاراتٍ بذلك من زبائنهم".

نائب الرئيس الأمريكي السابق آل غور، 1993

المصدر:

OECD, Governance in Transition, 1995, P. 39.

إطار 3

عملية التغيير للإصلاح :

تعتبر عملية التغيير واحدةً من الأشياءِ حيث يوجد القليل من نماذج الحلول. فالتغيير ينطوي على حالةٍ من عدمِ التأكدِ ويتطلبُ استمرارية التجريب. ويتم التغيير بشكلٍ أفضلَ في دمج تصورات وطاقات الموظفين،في مواقف حيث يتمُّ إعلامُ هؤلاءِ الموظفين وتعايشهم الحقيقي مع الاتجاه الواسع للمؤسسة، ويكون لديهم القدرةَ على الوصولِ للمعلومات نحو الأمثلةِ الجيدة كقاعدةٍ للمقارنة والطموح المحلي.

(المجلس الاستشاري الإداري الاسترالي)

المصدر:

Management Advisory Board, The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of A Decade of Management Reform, AGPS, Canberra, 1992. P. 520.

إطار 4

الدعم للإصلاح :

قد تأخذُ مؤسسة القطاع الخاص للتحوّل من الممارساتِ التقليديةِ إلى إدارة الجودة الشاملةِ حوالي ست سنواتٍ، أما المؤسسة الحكومية فتأخذ عشر سنواتٍ لنفس الغاية.

(المراقب العام في الولايات المتحدة)

المصدر:

Charles A. Bowsher, Reinventing Government: Do It Now, Do It Right!, General Accounting Office, U.S.A. 1993, P. 9.

إطار 5

الحكمانية في التحول: أجندة جديدة "Governance in Transition: the new Agenda"

تتضمن أجندة الإصلاح العديدِ من النشاطات الواجبِ العناية بها على مستوى الحكومة والتي تتضمن:

الحكومة كصانع سياسة:

- توفير سياسات منسجمة وفعَّالةٍ بتحسين عملية اتخاذ القرارات وعملياتِ وضع القواعد والإجراءات الحكومية، خاصة فيما يتعلقُ بانسيابِ المعلومات ذات العلاقة بالسياسات وتقييمها.

أداء الحكومــة:

- استمرار تطوير الاستراتيجيات، الهياكلِ والأنظمةِ لتدعَ المدراءَ يديرون شئون عملهم؛ وإزالة المعيقات غير الضروريةِ وتقديم الحوافز المناسبة.
- تقديم الطرق الفعَّالة لتقيسَ وتسيطرَ على الأداء، وتقوية المساءلةِ عن الأداءِ وتعمِّق التركيز على نوعية الأداء؛
- تطوير وإدامة قوةِ عملٍ في القطاع العام تتسم بالمرونةِ والمهارةِ والدافعية، ملتزمة بمجموعةٍ من القيم للخدمة العامة.

القدرة الاستراتيجية للحكومة:

- تحسين قدرات القطاع العام للاستجابةِ المرنة والسريعة للتغيرات المستقبليةِ في بيئتها الخارجية.
- تحسين قدرات الحكومةِ لتعملَ بشكلٍ استراتيجي، ولتؤكدَّ على التكيّف مع الفرص الطارئةِ والتهديدات، ولتقودَ التحولَ العام للقطاع العام، ولتعمل على انسجام الجهود لمؤسسات الإدارة المركزية.
- تبنِّي طريقةٍ استراتيجيةٍ لإدارة الموارد البشريةِ والعلاقات الصناعيةِ، ولتؤكدَّ على إخراج وظائف الدولةِ بمستوىٍ عالٍ، كموظفٍ لتلك الموارد البشرية.

الحكومــة كممكِّن: Government as Enabler

- وضع الاطار العام لتقديم خدماتِ ومنتجاتِ القطاع العام، والخاص أو المشترك؛

تحسين اختيارات المستهلك وجودة الخدمات؛ إدخال المنافسة حيثما يمكن تطبيقها؛ وبشكلٍ عامٍ ترويج استعمال الموارد بكفايةٍ وفعالية.

الحكومـة كإصلاحـي: Government as Reformer

- تدير استراتيجياً كافة عملياتِ الإصلاح؛ تسيطرُ وتقيِّمُ التجاربَ في تنفيذ الإصلاحاتِ حيث تستطيعُ مؤسساتِ القطاع العام التعلُّمَ من بعضها البعض، تتبادل المعلومات وتقارن مستوى الأداء.

المصدر:

OECD, Governance In Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, France, 1995, P. 89.

إطار 6

آراء مختلفة حول العولمة :

"العولمة هي اندماج الأسواق والدول والتقنيات بقوة، وإلى درجة لم يشهد لها مثيل من قبل، وبطريقة تمكّن الأفراد، والمؤسسات والدول من الوصول حول العالم لمدى أبعد وأعمق وأرخص من ذي قبل. والعولمة ليست اتجاه أو نزعة مؤقتة ولكنها نظام عالمي.

المصدر:

Friedman, Thomas L., Understanding Globalization. The Lexus and the Olive Tree, Anchor Books, A Division of Random House, N.Y., U.S.A., 2000. P. 9.

"العولمة هي زيادة في العلاقات والاعتماد المتبادل ...... وزيادة في التبادل الدولي ...... بحيث يصبح العالم كله مكان واحد".

المصدر:

Mittleman, James H., The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, U.S.A., 2000. P. 3.

"العولمة هي تدويل الموارد المالية والإنتاج، التسارع في تطبيق التكنولوجيا وتزايد العلاقات المتبادلة ما بين الناس حول العالم".

المصدر:

Jones, Barry R.J., The World Turned Upside Down? Globalization and the Future of the State, St. Martin's Press, N.Y., U.S.A., 2000. P. 21.

"العولمة هي زيادة الاعتماد المتبادل ما بين الناس حول العالم، وهي عملية اندماج كل من الإقتصاد والثقافات، والتكنولوجيا والحكم".

المصدر:

UNDP, Human Development Report, Oxford University Press, N.Y., U.S.A., 1999. P. 1.

"العولمة الإقتصادية هي تزايد في اندماج المدخلات والعوامل والمخرجات بالإضافة إلى زيادةِ سيطرة المشاريع المتعددة الجنسيات".

المصدر:

Prakash, Aseem and Jeffrey A. Hart (eds.) Coping with Globalization, Routledge, N.Y. U.S.A., 2000. P. 20

"إن الإقتصاد هو دولي إلى درجةٍ كبيرةٍ وليس عالمياً، ولذلك فإن الدول لا زالت تلعب دوراً رئيساً في حكمانيتها".

المصدر:

Hirst, Paul and Grahame Thompson, Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance, Blackwell Publishers, Cambridge, UK., 1996. PP. 178-189.

"العالمية Globalism هي ظاهرة ذات جذور قديمة والعولمة هي عملية زيادة العالمية، سواءً الآن أو في الماضي".

المصدر:

Keohone, Robert and Joseph S. Nye Jr., Globalization What's New? What's Not? (And So What?) in Foreign Policy, Spring Issue, 2000. P. 108.

إطار 7

بيرجي شيريميتا: المعرفة تحدد ثروة الدول وتحدد "مدى صلاحية الدولة للعيش فيها" في عصر العولمة

تجتاح دولة الرفاهية ثورةً صامتة. فمصدر ثروتها الإقتصادية يتحول من رأس مال مادي إلى فكر بشري متمم بتكنولوجيا المعلومات. وهذا يعكس علاقاتٍ هامة. ففي الماضي، كان العمل غير فعَّال بدون رأس مال مادي متطور. وفي المستقبل، سيكون رأس المال المادي غير فعَّال بدون يدٍ عاملةٍ جيدةِ التدريب. وإذا سَمحتْ أسواقُ العملِ وقوانين الهجرةِ، فإن اليد العاملة، لا سيما المتعلّمة والماهرة، ستتمكن من التخلي عن رأس المال في أي وقت. وسيتعيّن على الدول والمجتمعات أن تتنافس على العاملين المتعلمين تعليماً عالياً والمتمتعين بمهارة عالية. وهذا سيعكس علاقةً أخرى، هي العلاقة بين الدولةِ وجزءٍ كبيرٍ من مواطنيها. فما تقدمه دولة الصالح العام على مضضٍ ربما لم يعدْ كافياً لإقناع الناس بالاستقرار ودفع الضرائب وتربية وتنشئة الأسرِ في بلدٍ أو إقليم معين. وقد يكون العالمُ في مرحلةِ تحولٍ من واقعٍ يقوم على ما تقدمه دولة الصالح العام إلى واقعٍ يقوم على الحقّ في دولةٍ "صالحة للعيش".

وسيتعين على الدولة "الصالحة للعيش"، أن تتكيف مع قيم ومصالح العاملين المتعلمين تعليماً عالياً والمتمتعين بمهارةٍ عالية. فمن المرجَّح أن يسعوا إلى حياةٍ أفضل. وسيتسّمُ اقتصاد الدولة بتضخمٍ منخفضٍ؛ ونظمٍ مالية فعَّالة؛ وأسواقَ محليةٍ تنافسيةٍ يسهل الوصول إليها متصلة بالأسواق العالمية؛ وتكاليف معاملاتٍ منخفضةٍ للمشاريع التجارية؛ ونُظم قضائيةٍ مستقلة ذات كفاءة تحمي سلطة القانون، بما في ذلك حقوق الملكية الخاصة وقدسية العقود. كما أن نظمَ ابتكار وتكييف التكنولوجيا والتبادل الحرِّ للآراءِ والمعرفةِ تتواءمُ مع هذا المزيج. فالعاملون المتعلمون تعليماً عالياً والمتمتعونَ بمهاراتٍ عاليةٍ يُرجّح أن يحبذوا حقوق الإنسان والحريات المحمية بسلطة القانون وأن يطالبوا بوصولٍ مفتوح إلى مجال النشاطات العامة والمشاركة السياسية وبرامج الإنفاق العام التي تَشتري بكفاءةِ السلع العامة التي يريدونها.

وسيضفي الرأيُّ العام القوي الشرعيةَ فقط على الإداراتِ الموجهة لتقديم الخدمات والمستجيبة وذات الكفاءة والشفّافةِ والمتحليةِ بالمساءلة. وقد تصبحُ مرافق توفير الرعاية الصحية التي

يمكن تحملها والتعليم مدى الحياةِ وتقنية المعلومات والاتصالات هي القاعدة. وكذلك التسامح والتعايش السلمي والتلاحم الاجتماعي والبيئة النظيفة.

والأهمية التي توليها الدول "الصالحة للعيش" للتضامن البشري ستحددُ نطاقَ وسعة شبكة الأمان الاجتماعي. ولذلك، في حين أنه من المؤكدِ أن يزداد تساوي الفرص بزيادة التعليم وانتشار تقنية المعلومات والاتصالات، فإن من المرجَّح أن يظل تساوي النتائج سؤالا مفتوحاً.

المصدر:
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 66.

إطار 8

مصطلحات الحكم في اللغة العربية :

لعله من اللافت للنظر أن تشتقَّ من مصدر ثلاثي واحد في اللغة العربية (ح ك م) كلمات

متعددةٍ تخص جوانب مختلفة من نسق الحكم بالمعنى الحديث (لاحظ تعدد الأصول اللغوية للكلمات المناظرة، باللغة الإنجليزية أو الفرنسية، للألفاظ العربية المشتقةِ من هذا المصدر).
وتضفي اللغة العربية على مفهوم الحكم، في الوقت نفسه، جلال العلم والحكمة والعدل على أساسٍ من القاعدة القانونية.
وفقاً للمعجم الوسيط (مجمع اللغة العربية، القاهرة) يقال: (حَكَمَ) – أي قَضَى. ويقال: حكم له، وحكم عليه، وحكم بينهم، فالحُكم يقوم على القضاء بين الناس، ولكن وفق أيّ معيار؟.
يعني (الحُكْمُ) أيضاً العِلم، والتفقُّه أي العِلم العميق بالقواعد القانونية وبتفسيرها، مما يبين أن المعيار في الحكم هو إعمال القواعد القانونية، وتفسيرها.

يعني (الحكم) كذلك (الحِكْمَة، مما يتيح المجال لاعتبار مبادئ سامية (الرحمة فوق العدل)، أو المصلحة العامة، في القضاء. والعَدلُ هو أحد معاني (الحِكْمَة). و (المَحْكَمَةُ) هي هيئة قضائية تتولى الفصل في المنازعات.
و (الحُكومةُ) تعني ردَّ الرجلِ عن الظلم، ولكنها تستخدم محدثاً بمعنى الهيئة الحاكمة. الأصل في الحكومة إذاً هو الرد عن الظلم، أو إقامة العدل.
و (الحَاكِمُ) هو مَن نُصِّبَ للحُكم بين الناس. وينطوي التنصيب، من قبل آخرٍ، منطقياً على إمكان التنحيةِ، الذي ينطوي بدوره مساءلة الحاكم. ويشتق من المصدر الثلاثي أيضاً (تَحكَّمَ) أي استبدَّ. ولا ريب، في ضوء كون العدلِ قيمةً عليا، إن الاستبدادَ موجب للعزل.
وهكذا تضم اشتقاقات هذا المصدر الواحد البسيط (ح ك م) كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريباً، وتقيمه على دعائم نبيلة من العلم والعدل والحكمة. ويعنينا هذا الثراء اللغوي مفاهيم التمثيل والمساءلة، وهي، كما نفهم، جوهر الحكم.

المصدر:
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 102.

2 - ممارسات وتجارب في الاستجابة للمواطن :

إطار 9

تحسين الاستجابة Improving Responsiveness

هناك اتفاق عام لدى دولِ منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD على أن الإدارة يجب أن تكون متجاوبة لزبائنها، أي للجمهور. وهناك إجماع أقلُّ حول كيفيةِ تحقيق ذلك الأمر. ولقد تم تعريف بعض العناصر الأساسية اللازمة لتقديم خدماتٍ تستجيبُ للجمهور مثل:

الشفافية : فالزبائن يجب أن يعرفوا كيفيةِ عمل الإدارة، وماذا تكون المحددات على عمل الموظفين العاملين؛ ومن المسئول عن ماذا وما هي المعالجات المتوفرةِ فيما إذا تمت الأمور بشكلٍ خطأ؟

مشاركة الزبائن: يكره الزبائن بأن يتم التعامل معهم، كمتلقين سلبيين، لكلِّ ما تلقيه الإدارة عليهم. ففي كثيرٍ من الحالاتِ فإن إدماجهم يكون ضرورياً إذا كانت الإدارة ستقوم بتأدية العديد من مهامها، على سبيل المثال، في تحصيل الضرائب.

إشباع متطلبات الزبائن: كلما كان ممكناً يجب إعطاء الزبائن الخدمات التي تتناسب مع ظروفهم المحددة. فإن مقولة "حجم واحد يناسب الجميع" لم تعد مناسبة مثلما أنها لم تعد ضرورية حيث أن المرونة الجديدة في القطاع العامِ تسمح للخدماتِ بأن تتناسب مع المتطلبات للزبائن.

سهولة الوصول للمعلومة: يجب أن يتوفر للزبائنِ المداخل المادية البسيطة للإدارةِ في ساعاتٍ مناسبةٍ وأن يتمَّ إعطاؤهم المعلوماتِ بلغةٍ بسيطةٍ وواضحةٍ.

المصدر:

OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, France, 1995, P. 48.

إطار 10

ميثـاق المواطـن في انجلتـرا The United Kingdom Citizen`s Charter

إن ميثاق المواطن، الذي نشر في 1991، يبحث في رفع معايير الخدمة في الخدمة العامة على نطاقٍ واسعٍ وفي المنافع والخدمات التي تم تخصيصها Privatized Utilities. يضع الميثاق المبادئ والآليات لتحسين الخدمات العامةِ وجعلها أكثرَ استجابة لاحتياجاتِ مستخدميها. وتلك تتضمن وضع السيطرةِ ونشر معايير واضحة؛ تزويد معلوماتٍ كاملة ومتوفرةٍ عن الخدمات؛ تُقدِّم الاختياراتَ بعدَ الإستشارةِ مع مستخدمي الخدمات؛ تقديم خدمات مساعدة من قبل موظفين عموميين يتحلَّون بالمسئولية؛ الاعتذار، وتقديم المعالجة السريعة الفعَّالة إذا ما تـم تقديم خدمةٍ بصورةٍ خاطئة؛ وتقديم خدماتٍ ذات قيمةٍ من خلال تقديم خدماتٍ عامةٍ بكفايةٍ واقتصادية.

إن ميثاق المواطن أدى إلى مزيدٍ من الخصخصة والعقود الخارجية؛ منافسه واسعه ومراقبين أكثر قوةً واستقلالية. تضمنّت المعاييرَ الأولية للخدمة ضمانُ أوقات انتظارٍ قصوى لبعض الخدمات الصحية الوطنية للمعالجات، مواعيدَ ثابتةً في المستشفياتِ للمرضى الخارجيين، منشوراتٍ لقوائمَ الاحتياجاتِ لنتائجَ المدارس، وسلطاتٍ جديدةٍ لحماية مستهلكي الخدمات العامة.

يوجد الآن (1994) أربعون ميثاقاً تغطي الخدمات العامة الرئيسية. تتضمن تلك مواثيق منشورة للوالدين، المرضى، ركاب القطارات، المترددين على المحاكم والمطالبين بالمنافع المختلفة.

(رئيس وزراء المملكة المتحدة، 1991)

المصدر:

OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, France, 1995, P. 50.

إطار 11

استطلاعات اتجاهات الزبائن والخدمة المدنية في زامبيا :

قامت حكومة زامبيا حديثاً بعملية إصلاح للخدمة المدنية، والتي تعتبرُ عمليةً معقدة حيث لا بد أن تأخذ عناصر كثيرة في الاعتبار، مثل الاتجاهات التي يجلبها موظفو الخدمة المدنية معهم إلى عملهم ووجهةِ النظر التي يراها الجمهورُ عن كفايةِ الخدمة العامة.

قررت الحكومة في زامبيا أن تجري استطلاعات الاتجاهات، قبل أن تطور برنامج إصلاح الخدمة المدنية. فالبياناتِ الناتجةِ من الاستطلاعاتِ يمكن استخدامها لرسم استراتيجية إصلاح الخدمة المدنية، وبهذا يمكن تحديد ومعالجة المحددات لكفاية استجابة الخدمة المدنية.

تم تنفيذ استطلاعين بمساعدةٍ وتمويلٍ من البنك الدولي. عالج أحد الاستطلاعين اتجاهات الزبائن نحو الخدمة العامة. حيث كانت أهداف الاستطلاع ما يلي:

- تقييم رضا الزبائن عن تقديم الخدمات.
- تحديد احتياجات الزبائن.
- إيجاد رغبة الزبائن في التعاون مع البيروقراطية.
- تحديد إدراك الجمهور عن مستوى المساءلة لدى موظفي الخدمة المدنية.
- تقييم المدى الذي تؤثر فيه القيم التقليدية على الاتجاهات نحو الخدمة المدنية.

أما الاستطلاع الآخر فقد ركّز على تقييم موظفي الخدمة المدنية أنفسهم. حيث كان من أهدافه:

- فهم كيف يرى الرسميون عملهم.
- تحديد الأنماط السلوكية المصاحبة للأداء المتميز وتفسيره.
- تحديد وبيان الوحدات ذات الأداء الأفضل.
- تقييم تأثير القيم التقليدية على سلوكيات البيروقراطية.

وكان ذلك أول مرةٍ يقوم البنك الدولي بتمويلِ عملٍ من هذا النوع. زوَّد الاستطلاع مدخلاتٍ قيّمةٍ لتعميم البرنامج وكان مثلاً للاستخدامات الإبتكارية لأموال البنك الدولي لعملٍ مؤسسيٍ على المستوى الأعلى. إضافة إلى ذلك، فقد دعم هذا المشروع أيضاً بناء القدراتِ لمعهد الإدارة العامة الوطني في زامبيا والذي قام بتنفيذ الاستطلاعاتِ وعمل كمسيطرٍ ومقيمٍ لبرنامج إصلاح الخدمة المدنية في زامبيا.

المصدر:

The World Bank, Governance, The World Bank`s Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C., 1994, P. 4.

إطار 12

إعلان ميثاق جمعية الألفية الجديدة للأمم المتحدة

دعا كوفي عنان الأمين العام للأمم المتحدة كبار رجال الأعمال في العالم أن يؤيدوا ويفعّلوا الميثاق العالمي، وذلك من خلال أعمالهم الخاصة وشركاتهم وكذلك من خلال دعم السياسات العامة والمبادئ السليمة. وذلك في المنتدى الإقتصادي العالمي الذي عُقد في دافوس في 1/31/ 19991.

تغطي هذه المبادئ نواحي حقوق الإنسان والعدالة، والبيئة:

حقـوق الإنســـان:

طلب الأمين العام من كبار رجال الأعمال ما يلي:

ا لمبدأ رقم (1): تأييد واحترام حقوق الإنسان العالمية في نطاق تأثيرهم وقوتهم.

المبدأ رقم (2): أن يحرصوا على أن تكون شركاتهم بعيدة وغير متورطةٍ في الممارسات الخاطئة لحقوق الإنسان.

العمالـــــة:

المبدأ رقم (3): حرية الجمعيات والحق في (النقاشات الجماعية السياسية) الحرية السياسية.

المبدأ رقم (4): الحد من كل أشكال العمالة الإجبارية.

المبدأ رقم (5): القضاء على عمالة الأطفال.

المبدأ رقم (6): الحد من التفرقة في التوظيف.

البيئـــــة:

طلب الأمين العام ما يلي:

المبدأ رقم (7): تأييد الطرق الوقائية لمعالجة المشاكل البيئية.

المبدأ رقم (8) أخذ المبادرات للتوعية بالبيئة ومسئوليتها.

المبدأ رقم (9) تشجيع الجهود الهادفة إلى تطوير واستعمال التكنولوجيا غير الضارة بالبيئة.

المصدر:

United Nations, World Public Sector Report: Globalization and the State 2001, DESA, United Nations, N.Y., U.S.A., 2001. P. 67.

إطار 13

عبد الحميد براهيمي: التنمية والقضاء على الفقر من منظور إسلامي :

تعيش الدول العربية في بداية الألفية الثالثة، حالةً من التخلفِ الهيكلي وتعاني، بدرجات متفاوتة، من الفقر وخلل الإقتصادات. ولم يستطع كلٍ من النظامين الرأسمالي والماركسي تقديم حلولٍ دائمةٍ ومتلائمةٍ مع الحالةِ الإقتصادية والاجتماعية الصعبةِ التي يمر بها العالم العربي حالياً. فقد أثبتت الوقائع، سواء على المستوى النظري أو المستوى العملي، عدم مواءمة المقاربة الاقتصادية التقليدية لمشكلات التخلفِ وعدم قدرتها على تقديم حلول مرضية.

وفي المقابل يُعلِّم الإسلام، كمصدرٍ لا ينضبْ للقيم، الوحدةَ والتضامنَ والعدالة والسلام والتسامح والتوازن والنظام والانتظام، ويشجعُ العلم لدفع الرفاهةِ والعدالة الاجتماعية. ولا نستطيع في الإسلام فصل الجوانب المادية للحياةِ عن جوانبها الروحانية. وهكذا فإن الإسلام يَعتبرُ العدالة مبدأً أساسياً يجب أن تتصف به جميع أشكال النشاط الإنساني. فالإسلام يصف المقاربة الشاملة من أجل بناءِ مجتمع قائمٍ على العدالةِ الاجتماعية، من خلال التشغيل الكامل (مع التأكيد على محاربة الفقر) والتقليلِ من التفاوتِ بفضل إعادة توزيع ملائم للثروات، تستبعد تركيز الثروات وممارسة الإحتكار وكذلك النشاطات غير المشروعة من احتيالٍ وتدليس وفسادٍ واختلاسِ الأموال والثروات والكنزِ والتبذير والبُخلِ والربا. وهكذا فإن مكافحة الفقر في العالم العربي يجبُ أن تأتي ضمنَ سياسةٍ شاملة. ويعني هذا تنظيم الاقتصاد الوطني على قاعدةِ التشغيل الكامل من ناحية، وتنظيم اندماج اقتصادات العالم العربي من ناحية أخرى.

أما على المستوى الداخلي فإن الإجراءات المرجوة واللازمة لإقامةِ مجتمع عادلٍ متحد ومتضامنٍ يعيش بيئة اقتصادية وروحانية سليمة يجب أن تتخذ في أربعة اتجاهات:

1. محاربة البطالة من خلال سياسةٍ نشطةٍ للتشغيل من منظور تنموي، وتنظيم التضامن الاجتماعي على أساس سياسةٍ عادلةٍ للتحويلات الاجتماعية لصالح الفقراء والمحتاجين خاصة هؤلاءِ الذين يعانون من إعاقاتٍ بدنية تمنعهم من العمل. وفي هذا الإطار ينبغي التفكير بأن الإسلامَ يرفعُ عدالة التوزيع إلى مرتبةِ أولويات الاقتصاد الإسلامي. والإجراءات التي ينص عليها القرآنُ في هذا المجال، وتوضحُّها السنة، تخص فروضاً كالزكاة والإحسان (المساعدة التطوعية).

2. زيادة نفقات التنمية لصالح مجالات التعليم والصحة والبحث العلمي والتقاني. وبالفعل فإن قيمة العمل الإنساني واجبة بما أن التنمية تعني أولاً تأهيل الإنسان ومشاركته الفعَّالة والمسئولةِ في عملية بناء الإقتصاد الوطني الذي يجب أن تجني ثمارها كافة عناصر المجتمع.

3. إعطاء أهمية خاصة لتنمية القطاعات الإنتاجية (المولدة للثروات من أجل إثمار مجهود التنمية) القائمة على التنمية الريفية وتنمية الزراعة والصناعات الصغيرةِ والمتوسطة وقطاع التشييد والأشغال العامة.

ومن أجل تحقيق ذلك الهدف يجب تشجيع القطاع الخاص من ناحيةٍ وإعادة دراسة الإنفاق العام وترشيده من ناحيةٍ أخرى. وكل بلدٍ عربي هو حالةٌ ولكن بشكلٍ عام نستطيع أن نعتبر ان النفقات العسكرية والمظهرية مرتفعة بشكلٍ عام في العالم العربي. ويمكن أن يتم تقليلها لصالح الأنشطة الإنتاجية ونفقات التنمية.

4. وأخيراً، تطويع الأدوات المؤسسية المحيطة بالاقتصاد من أجل حماية العدالة الاجتماعية والنمو الاقتصادي في آن واحد، وفي منظور ديناميكي. وعلى الصعيد الخارجي ليس أمام الدول العربية لتجنب الآثارالسلبية للعولمةِ من طريقٍ غير بناءِ مجالها الاقتصادي – الإقليمي بشكلٍ مستقلٍ ومؤهلٍ للإستمرار، يفرضُ نفسه على المستوى العالمي كشريكٍ له مصداقيته.

في هذا الإطار فإن الاندماج الإقليمي العربي لا يجب أن يقف عند حد التبادل الحر على شاكلة السوق المشتركةِ ولكن يجبُ أن يكونَ ذلك إجراءً شاملاً ومتجانساً يستلزمُ أعمالاً عميقةً ومركزة بين البلدان العربية في إطارٍ إقليمي لموافقةِ هياكل الإنتاج الصناعي والزراعي لكل السوق الإقليمي والمجال المالي ذو الإمكاناتِ الاقتصادية الحقيقية والممكنة.

يجب أن ينتظم بنـاء مجال اقتصادي قائم على مقاربة هيكلية حول أهدافِ إنتاج مشتركٍ وتبادلٍ مالي، من أجل زيادة التدفقِ الحقيقي للأموالِ بين العرب. ويتطلب بناء مثل هذا المجال الاقتصادي على مراحلَ تنظيم التنسيقِ بين السياساتِ الإقتصادية للدول الأعضاءِ وكذلك إعمال سياسةٍ إقليميةٍ مشتركةٍ لتنميةِ الموارد البشرية لتقوية التضامن الفاعل بالعالم العربي.

وفي مجمله، يمتلك العالم العربي قدراتٍ هائلةٍ فلديه الموارد البشرية والمادية والمالية الوفيرة. ويمتلك العالم العربي كذلك، وعلى الأخص، نظام مرجعياتٍ، يُعلّم الوحدةَ والأخوةَ والتضامنَ والعدالة الاجتماعية والنظام والسلام والسماحة. ولكن الدول العربية منقسمةٌ، كما يميزها توزيع متفاوتٍ بشكلٍ كبير للثرواتِ وعدم العدالة وكافة أشكال العطب الاجتماعي من فسادٍ وثراء غير مشروع وتراخي العادات وكذلك عدمُ التسامح وفي بعض الأحيان العنف.

والإنقاذ الوحيد للعالم العربي للخروج من الفقر والتخلف الهيكلي هو دفع الفعاليةِ الاقتصادية والتقدم والرفاهية والعدالةِ الاجتماعية في إطار إقليمي ذى منظورٍ وحدوي.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002، ص 98.

3 - ممارسات وتجارب في تعزيز القطاع الخاص واقتصاديات السوق:

إطار 14

تقييـم القطـاع الخـاص :

"يقوم البنك الدولي بإجراء الاستقصاءات حول القطاع الخاص في الدول المقترضةِ لتقييم الأطر العامة للمؤسسات والسياسات التي تحكمُ عمل نشاطات القطاع الخاص. وقد تم تقييم القطاع الخاص في (24) دولة".

أظهرت تلك الاستطلاعات المحددات على القطاع الخاص؛ مثلما أبرزت معلومات تفصيلية عن محدداتٍ دقيقةٍ، مثل القدرة على الدخول للتمويل، عوائق البنية التحتية، ونقاط ضعف التشريعات؛ وتحديد مجالاتٍ حيث تكون الإصلاحات المؤسسيةِ قادرة على تحسين بيئة الأعمال.

إن النتائج لتلك الاستطلاعات بغاية الأهمية لتطوير الأطر العامة للمؤسسات والسياسات التي يمكنُ لها أن تدعمَ النمو الذي يقوده القطاع الخاص. فنتائج تسعة استطلاعاتٍ منجزةٍ حديثاً تشير إلى ما يلي:

- في دولٍ تواجه مشاكل اقتصاديةٍ كليةٍ وجادة، فإن التضخم وعدم استقرار السياسات تكوِّن أعظم التحديدات لنشاط الأعمال. فارتفاع الضرائب وأسعار الفائدة تكون أيضاً من المشاكل الكبيرة. ورغم أن حرية الدخولِ إلى التمويلِ ليست المعضلة الكبيرة، إلا أن الاستطلاعات تقترح بأنها ذات تأثيرٍ على المنشآتِ الصغيرةِ بشكلٍ أكبرَ من المنشآت الكبيرة.
- ومن ضمن العوائق التشريعية التي يواجهها قطاع الأعمال فإن الضرائب والتشريعات والعمليات تعتبر الأكثر ثقلاً. أوردت الاستطلاعات بأن كلفة الالتزام بالتشريعات تكون عاليةً – في واحدة من الحالات، وتأخذ أكثر من 26% من وقت الإدارة العليا. فعمليات التسجيل وجُدتْ بأنها تأخذُ وقتاً طويلاً وكلفة عالية.
- إن الفشل في البنيةِ التحتية العامةِ يعتبرُ مشكلة كبيرة. وإن مشاكل البنية التحتية تبدو أن تكون قطاعية، رغم أن المنشآت الكبيرة في أي قطاع أكثر استعداداً على تحمل كلفة فشل البنية التحتية من المنشآت الصغيرة.

- إن اعتباطية الحكومةِ وقلة القدرةِ على التنبوءِ في السياسات الرسمية لا يشجِّع على الاستثمارات الطويلة المدى.
- تقييم المدى الذي تؤثر فيه القيم التقليدية على الاتجاهات نحو الخدمة المدنية.

المصدر:

The World Bank, Governance, The World Bank`s Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C., 1994, P. 3.

إطار 15

تطوير القطاع الخاص في جيبوتي :

آخذةً بالحسبان اقتصاد الدولة المعتمد على تقديم الخدمات مقابل التوسع المحدود للقطاع الخاص، قررت حكومة جيبوتي العمل على ترويج وتوسيع وتنويع نشاطات القطاع الخاص كأولوية ضمن خطتها الوطنية للتنمية لأعوام 1991-2000.

ونحو تلك الغاية فإن أهداف برنامج التنمية الإدارية المُقدَّم من الأمم المتحدة لجيبوتي ينطوي على المساعدة في إنشاء بيئةٍ إدارية وبيئة تشريعية مساعدةٍ وتقوية الهيكليةِ الداخليةِ التي يمكن لها أن تساعد في إعدادِ السياسات وتنسيق النشاطات ذات العلاقة بالقطاع الخاص.

مثلما يساعد مشروع الحكومة في ابتكار نظام بياناتٍ شاملٍ عن القطاع الخاص وعن سياسة الاستثمارات الخارجية. ضمن هذا الاطار، ثم إنشاء هيكل حكومي معني بتنمية القطاع الخاص في عام 1992. وتم تشغيل ثلاث وحدات تنظيمية مستقلة شملت: لجنة اتخاذ القرارات، وحدة معنية بتزويد المعونات الفنية، ولجنة استشارية لتعمل على القرارات والمعايير ذات العلاقة بالقطاع الخاص.

إن الاجتماعات والمباحثات الأولية مع الحكومةِ أوضحتْ بوجودِ سياسةٍ مُجَمع حولها لترويج تنمية القطاع الخاص (خاصة إنتاج التصدير من قبل القطاع الخاص). إن تلك الاتصالات بينت بشكلٍ واضح وجليٍّ حقيقةً أن الإصلاحاتِ التي يجب تقديمها تحظى، من حيث المبدأ، بموافقةِ الشركاء والمطورين المختلفين والممولين الرئيسيين. وبناءً على طلبٍ ورغبةٍ من الحكومة، تم إعداد الأطار المرجعي عن قواعد الاستثمار الجديدة.

المصدر:

UNDP, Management Development Programme: Report of the Administrator, United Nations, N.Y., U.S.A., 1993.

إطار 16

فحص/تجربة السوق في انجلترا Market Testing in the UK

تتضمن إيجابيات تجربة السوق ما يلي:

- تساعد التنافسية على تأكيد الحصول على قيمة النقود Value for Money.
- يؤدي التركيز على مخرجات الأداء إلى معايير واضحة وتحسين نوعية الخدمات.
- علاقات واضحة بين الزبائن والموردين.
- تعطي الفرصة، للمناقصين الخارجيين والداخليين، ليكونوا أكثر تجديداً في حقولهم.
- تركز السيطرة والتحكم بالعقودِ وباتفاقياتِ مستوى الخدمات على المخرجات، الأهداف الواسعة والأهداف التنفيذية المتطلبةِ لتحسين الكفاية والفعالية للأهداف.

لتحديد النشاط المحتمل ليتم عليه فحص السوق، فإن على المدراء أن ينظروا إليه بالتفصيل وعليهم أيضاً:

- التأكيد فيما إذا كانوا بحاجة إلى أدائه فعلاً، إذا لم يكن هناك حاجة لذلك، فعليهم التساهل في الأمر.
- التأكيد فيما إذا كان من المناسب أن يتم تخصيصه Privatization، وإذا كان كذلك، فعليهم التصرف وفقاً لذلك.
- حيثما يكون هناك رغبةٌ من الحكومةِ لتحتفظَ لنفسها بمسئولية تقديم الخدمة، فعليها تقدير ما إذا كان هناك تنافسيةٍ، لتقديم تلك الخدمة، لأخذها فى الاعتبار. مثلما يمكن الأخذ بالاعتبار احتماليةِ الأخذ بمنهج مؤسسة الخطوة التالية Next Step Agency
- لاعتبار كيفية استخدام التنافسيةِ، فإن القرار الأساسي يجب أن يكون فيما إذا كان لاعتباراتِ السياسةِ أو الإدارةِ بأن العملَ يجبُ أن يتم من قبل القطاع الخاص (وبأية حال فإن التعاقد الخارجي الإستراتيجي بدون مناقصةٍ من داخل المؤسسةِ، سيكون الطريقة المناسبة)، أو فيما إذا كان من الممكن، الاعتمادُ على المناقصةِ من الداخل (فحص السوق).

القليل من النشاطات لا يمكن (أو لا يجب) إخضاعها لفحص السوق، ولهذا فإن على المدراء تبرير قراراتهم بعدم إخضاعهم لفحص السوق. من الخبرات السابقة، فإن تلك النشاطات، التي تقدم نطاقاً أوسعَ للتعاقدات الخارجية Contracting out، تتضمن:

- تلك النشاطات التي تتطلب كثافة في الموارد (كلفة إدامةٍ واستثماراتٍ رأسمالية)؛
- مناطق نائية ومهجورة نسبياً؛
- تتطلب اختصاصيين وخدمات دعم أخرى؛
- تلك التي تتسمُ بعبءِ عملٍ متفاوت؛
- تلك التي تتعرضُ لتغيرٍ سريعٍ في السوق وحيث تكون كلفة تشغيلٍ وتدريب والمحافظة على العاملين عالية؛
- تلك السريعةِ التغيرِ في التكنولوجيا المستخدمةِ التي تتطلب استثماراتٍ غالية الثمن في حالة الخدمات الجديدة، حيث لا يوجد عملياتٍ داخلية، فإنه يجب أن يكون هناك افتراض عام لتفضيل التعاقد الخارجي يخضع لمتطلباتِ الإدارة أو السياسة للدائرة ويتماشى مع تحقيق قيمة النقودِ نسبياً.

المصدر:

Office of Public Service and Science, The Government Guide to Market Testing, HMSO, London, UK, 1993.

إطار 17

إصلاح الإدارة الإقتصادية في أوروبا الشرقية :

بدأت مبادرة لإصلاح الإدارة الاقتصادية في بولندا في يناير 1990، وتم تحديد المعالم الرئيسية للإصلاح بما يلي:

- تحرير الأسعار الكلية، تقريباً.
- فتح التجارة، تخفيض التعرفات والرسوم، وتقليصٍ كبيرٍ علـى القيود للتراخيص والحصص النسبية (الكوتا).
- تخفيضٍ في أسعار العملة وتوحيد أسعار الصرف بـ 50%.
- إزالةِ دعم الأسعار، وزيادةٍ واضحةٍ على أسعار الفائدةَ الإسمية وإنشاءِ أهدافٍ نقديةٍ صارمة.
- سياسةٍ لتحديد الأجور، مبنيةٍ على الضرائب.

في عام 1991 تم تبني برامج مشابهة للإصلاح في كل من بلغاريا، تشيكوسلوفاكيا، رومانيا وهنغاريا (حيث كان الإصلاحُ استمراراً لسياساتٍ سابقةٍ أكثرَ منه مبادراتٍ جديدة). في نفس الوقت، جميع تلك الدول أنشأت أُطراً قانونية جديدة لتستوعب اقتصادياتها التي تم إصلاحها، أنشأت نظماً لتأمين البطالة، اتخذت مبادراتٍ سريعةٍ للخصخصة، وبدأت برامج لإصلاح القطاع المالي فيها.

لقد تبين أنَّ أهم الفوائد المتحققة كانت: تقليصُ التضخم، الإزالةِ السريعة للعقبات؛ التصديرُ للأسواق العالمية، بدرجةٍ أفضلَ مما كان متوقعاً؛ توازن في الميزان التجاري الحالي، بدرجة أفضل مما كان متوقعاً؛ نمو ثابت في الاستثمارات المباشرة الخارجية إلى مستوى يوازي الآن ضعفي تنبؤاتِ وتصوراتِ البنك الدولي؛ تقدمٌ واضح في الإصلاحات القانونيةِ والتشريعية، رغم أن هناك الكثيرَ الذي يجب عمله في مجال تطوير المؤسسات لتحقيق إدارة قانونية فعّالة؛ وزيادة في نمو أعدادِ المؤسساتِ الخاصة، بشكلٍ خاص في بولندا وهنغاريا.

وعلى الجانب السلبي، فإن المخرجات المقاسة قد تدَّنت بشكل حاد في جميع الدول، مثلما

حدث نفس الشيء للأجور الحقيقية. انخفضت تحصيلات الضرائب أيضاً بشكلٍ كبير، مما أدى إلى مشاكل نقدية. لم يكن هناك قدرات مؤسسية كافية لتقوم بتقدير الضرائب على القطاع الخاص الذي نشأ وتوسع بسرعةٍ، كما أن الموارد المتحققة من الخصخصة كانت أقل مما كان يتوقع. كان على الحكوماتِ أن توفرُ غطاءً تأمينياً للقطاع الكبير من العاطلين عن العمل، إلا أنه لم يكن يتوفر التحديد الكافي للتأكدِ من أن المنافع ستطال الناس الأقلُ فقراً.

إن سرعة تنفيذ الخصخصة كانت أبطأ من المتوقع، باستثناء المانيا الشرقيةِ، حيث تم تخصيص حوالي 4000 أربعة آلافِ منشأةٍ متوسطةٍ وكبيرةِ الحجم، وحوالي 800 ثمانمائة مؤسسةٍ فقط، تم تخصيصها في أوروبا الشرقية كافة.

المصدر:

Gelb, A., Socialist Transformation: Some Lessons and Implications for Assistance. In Redefining the Role of the State and the Market in the Development Process, SIDA, Stockholm, Sweden, 1993, PP. 15-52

.

إطار 18

الحكومة وتنمية القطاع الخاص في مصر :

تم توقيع وثيقة مشروع إصلاح الخدمة المدنية من قبل كل من الحكومة المصرية، مشروع الأمم المتحدة الإنمائي UNDP ووكالـة التنمية الدولية الكندية CIDA في يناير من عام 1995. كانت الغاية من المشروع المساعدةِ على تطبيق إصلاح الخدمة المدنية للحكومةِ من خلال الأخذ بالحسبان للدور الجديد للحكومة والطلب على التغيير، وذلك إلى جانب توفير الدعم والمساعداتِ الفنية لإدامة تلك المبادرات.

وفي الوقت الذي تم فيه مناقشة الوثيقة، كانت مصرُ منشغلةً بشكلٍ رئيسيٍ بعملية التحويل – ولا زالت حتى الآن. وباتخاذها لعملياتٍ واضحةٍ في طبيعتها الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والمؤسسية، فإن مصرَ تنتقلُ من الاقتصادِ المخطط مركزياً نحو نظام اقتصادى يرتكز على اقتصاد السوق الحر. ويأخذ القطاعَ الخاص جزءاً فعَّالاً في تحديث الإقتصاد الكلي للمجتمع، ليس كقوةِ دفع نشطةٍ فقط، ولكن أيضاً، لأن مصر تريد الاعتماد بشكلٍ أكبر على قطاعها الخاص.

لقد أثر هذا بشكلٍ عميقٍ على الممارسات البيروقراطية، وعلى دور الحكومة، وعلى الطريقة التي سيتم بها تعريف الخدمة المدنية. لقد تم خلال الاجتماعات التي عقدت بين مؤسسات القطاع الخاص والحكومة النظر إلى الإصلاحات الضرورية لدعم تنمية القطاع الخاص. وقد حددت تلك الاجتماعات المشاكل والقيود، مثلما نتج عنها قراراتٍ لإزالةِ بعض القيود ولإجراء التعديلات على بعض الأنظمة والتشريعات ذات العلاقة بالقطاع الخاص. وكانت الفكرة الرئيسية المتبناة لمشروع إصلاح الخدمة المدنية هي "التمكين للنمو الاقتصادي وتنمية القطاع الخاص من خلال تحسين وإصلاح الخدمة المدنية"، وذلك للاستجابة المباشرة لواحدةٍ من أعلى أولويات مصر، والتي تُدعى تحديث القدرة الإنتاجية من خلال الإصلاح الاقتصادي وبرنامج إعادة الهيكلة.

لم يتم تحديد وتعريف جوهر الإصلاحات في البداية. وبدلاً من ذلك، يدعم المشروع الإصلاحات التي يتم تحديدها من خلال العملياتِ السياسية والإدارية، تماشياً مع فلسفـة

المشروع التي تنصُّ على أنه: "إذا كان للفشل، والقصور والأخطاء للعديد من برامج اصلاح الخدمة المدنية، أن يتم تجنبها، فانه من الضرورة بأنَّ هؤلاء القائمين على تطبيق

الإصلاحات أن يصبحوا جزءاً من تعريف الإصلاح التالي، ولذلك فإن هؤلاءِ الذينَ يجبُ أن يغيِّروا الإتجاهات، هم الأوّلى بتغيير مواقفهم أولاً. فمهما كانت الإصلاحات المُتَخيَّلة، أو مهما كانت التعليمات المتجهة من الأعلى – للأسفل، فإن الإصلاح يمكن له أن يحدث حقيقةً عندما يكون هؤلاءِ الذين يجب عليهم تغييرَ إتجاهاتهم ومواقفهم هم أنفسهم الذين يقترحونها ويطرحونها للتغيير. وبتعيين اللجنة التوجيهية لتنمية القطاع الخاص ولجنة مراجعة التشريعات، واللجنة العليا لإصلاح الخدمة المدنية، والتي كان عليها المسئولية الكاملة لتسريع إصلاح الخدمة المدنية المرتبطِ بالاستثمارات الخاصة، فإن الحكومة المصرية تكون قد أشارت بوضوحٍ إلى أين تقع وتكمن أولوياتها. ففي اجتماعٍ عقد في شهر يوليو لسنة 1995 حددت اللجنة العليا، المشكّلة من ممثلين عن كِلا القطاعين العام والخاص، العقائد والمرتكزات الرئيسيةِ للإصلاح العملي للخدمة المدنية الخاص بالمشاكل التي تواجهها مناطق الأعمال. وفي أثناء وضعهم وصياغتهم للأولويات العليا، أعلنت المجموعةُ بأن تراخيصَ الإنشاءاتِ وتراخيص الاستثماراتِ كانت في أعلى سلَّم الأولويات. يتم التقدم في كلا المجالين الآن، كما قامت سكرتارية إصلاح الخدمة المدنية، المؤسسة التي تم إنشائها لإدارة ودعم المشروع، بتحليلٍ تفصيلي للحقائقَ المعقدةِ حول إجراءِ الإصلاحات في تلك المجالات ذات الأولوية وبجلب المتأثرين Stakeholders بالإصلاح مع بعضهم البعض بهدف أن يضعوا التوصيات وخطة العمل للإصلاح المستقبلي. تم اتخاذ خطواتٍ هامةٍ لتطوير نموذج "المحطة الواحدة" One-Stop Shop للأعمال، والتي تهدف إلى تزويد زبائن الحكومة من رجال الأعمال بالخدمات الصحيحةِ وفي الوقتِ المناسبِ، وربطهم بكافة المصادرِ وباتخاذ منهجيةِ اللامركزية في تقديم الخدمات لهم.

المصدر:

UNDP, Reconceptualizing Governance, UNDP, N.Y., U.S.A., 1997. PP. 50-51.

إطار 19

الشراكة مع القطاع الخاص تشق طريقاً جديداً في المغرب:

في عام 1995، أسس رئيس مصرف BMCE، وهي مؤسسة مالية وصناعية قابضة، جمعية

BMCE في المغرب، لتحقيق مهمتين متميزتين: محاربة الأمية والحفاظ على البيئة.

وفي لفتةٍ تفصحُ عن بعدِ النظر والمسئولية الاجتماعية، استهل مصرف BMCE، من خلال مؤسسته، مشروع MEDERSAT.COM لبناء 1001 مدرسةٍ ريفيةٍ حتى عام 2010. ويعتبر المشروعُ استجابةً فعليةً للتوجهاتِ الملكية لبناءِ التعليم والتدريب بحكم كونها في قمة الأولويات الوطنية. ويشارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في هذا المشروع.

وتُظهرُ هذه المشاركة، وهي رائدةً في المغرب والمنطقة العربية، أنه بإمكانِ القطاع الخاص أن يكونَ شريكاً كاملاً في جهود التنمية الوطنية. وهدف MEDERSAT.COM التي بنيت على ضوء مفهوم مدرسة للحياة، هو تعزيز الدراسةِ من خلال التنمية المجتمعية المتكاملة في أكثر المناطق حرماناً في المغرب.

وتقوم المؤسسة ببناء المدارس في المجتمعات الريفية بطريقة تتناسب واحتياجات البيئة. وللحفاظ على التراث المعماري المحلي والبيئة المحلية تستفيد المؤسسة من خبرةِ شركات الإنشاءِ والمواد المحلية، ومن العملِ والشبابِ في المجتمعات المحلية التي تبنى فيها المدارس على أراضٍ ممنوحة.

MEDERSAT.COM مدرستكم في اللغة العربية، هي للأطفال والآباء والمعلمين وللمجتمع ككل. ويساعد إدخال تقنية المعلومات في مناهج المدرسة على إعداد الأجيال الجديدة من الطلبة في المناطق الريفية، في الوقت الذي تحترم فيه ثقافة ولغات الطلبة، عربية كانت أم بربرية.

وقد أقيمت تحالفاتٍ استراتيجيةٍ مع وزارة التعليمِ لدمج توصياتٍ الميثاق الوطني للتعليم والتدريب مع المؤسسات الأجنبيةِ مثل السوربون للانتفاع من الخبرة الدولية في محو الأمية والتدريب.

ويتبنى مشروع "مدرستكم" نهج التنمية المجتمعية المتكاملة الذي يقوم على مشروعٍ رائد ناجح لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يربط بين التعليم وأنشطة التنمية المستدامة الأخرى.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 91.

4. ممارسات وتجارب في إصلاح الخدمة المدنية :

إطار 20

إصلاح الخدمة المدنية في أرتيريا:

دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP تخفيض حجم الحكومات في أفريقيا بدرجاتٍ متفاوتةٍ من النجاح. ومثال جيد على ذلك دولة أرتيريا، حيث يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامج الحكومة لإصلاح إدارة القطاع العام منذ عام 1993. ويتمثل الهدف العام من البرنامج في بناءِ قطاعٍ عامٍ يتسمُ بالكفاءةِ والفعاليةِ ويسمحُ بالدخولِ إلى، وقادر على خدمة حاجات الجماهير الأرتيرية. ولعمل ذلك، كان القصد، ولا زال، خلق قطاع عامٍ كفءٍ وفعَّال يتميز بمعرفةِ رغباتِ المستهلكين، قليلِ الروتين، يحترمُ مرنٍ وميسِّرٍ في تقديم الخدمات للمواطنين. إن مشروع برنامج الأمم المتحد الإنمائي يهدف في طورهِ الثاني لإعطاء المبادرات للنشاطات ذات الاحتياج الطارئ والتي تتضمن:

- تحسين الهياكل والوظائف للخدمة المدنية الأرتيرية.
- تقوية إدارة الموارد البشريةِ وأنظمةِ تطوير الموارد البشرية.
- مأسسةِ نظامٍ لإدارةِ الجودة لعلاج مشاكل المستهلكين بسرعةٍ وليستجيب لاحتياجاتهم ورغباتهم.
- تحسين العملياتِ وتقديم الخدمات، مثل زيادة توفير المعلومات؛ مواجهة قضايا المرأة النوع الاجتماعي (جندر)؛ تقوية اللامركزية والحكومات المحلية وفي المحافظات؛ تحسين أداء المؤسسات العامة؛ والمساعدة في التنفيذ للخصخصة.

أحد النشاطاتِ التي استكملت كانت تحليلٍ واسع للوظائف الحكومية (استراتيجي ومؤسسي بشكلٍ واسع) والذي تم تنفيذه على مستويين اثنين – النظام الإداري الكلي للحكومة، وعلى المستوى المؤسسي في الحكومة ذاتها. ثم إعداد التقرير من قبل مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي وجَّه عدداً من الأسئلةِ ليتم الإجابةِ عليها من كل مؤسسة، حيث شملت الأسئلة: "ما هي مهمتنا Mission؟"، "هل لا تزال هي المهمة الصحيحة؟"، "هل لا تزال تستحق العمل؟"، إذا لم نكن قد قمنا بها، "هل ممكن أن نقوم بها الآن؟". كان الجواب للسؤال الأخير: غالباً؛ "نعم، سنقوم بها مرةً أخرى، ولكن مع بعض التغييرات. نحن تعلمنا بعض الأشياء".

أصبحت تلك النتائج هي القاعدة للتوصيات التي تم تقديمها للحكومة، فقد قام مجلس الوزراء

بتحليلِ تلك النتائج ووافق على الهيكل العام للوزارات. مثلما تم تشكيل فريق عمل حكوميٍّ لدراسة الهيكل الداخلي لكل وزارة، واعتماداً على مراجعةِ الوظائف وقرارات مجلس الوزراء، ولتحددّ ما هو الاحتياج الفعلي من الموظفين وفقاً لهذا الهيكل. استغرق العمل في تلك المهمةِ (12) اثنى عشر شهراً.

لم يبدأ العملُ بتخفيض حجم الحكومة إلا بعد إنجازِ ذلك العمل. تم تخفيض الموظفين بواقع 10٫000 موظفٍ من أصلِ 25٫000 اعتماداً على توصيات فريق العمل الحكومي. وتضمن ذلك حوال 6500 مدنياً و 3500 من المحاربين القدماء والذين كانوا يعملون في الخدمة المدنية. وهؤلاء يضمون، غالباً، كل المراسلين، المنظفين والسكرتيريين تحت مستوى كبار التنفيذيين – تلك الخدمات يتم التعاقد عليها مع الخارج عند الحاجة. تم إجراءُ التخفيضاتِ في أعـداد الموظفين في بعض المناطق المحلية (10٫000 من 20٫000) وفي بلدية أسمـرة (2000 من 3000). وتم إنهاء حوالي (5000) من المحاربين القدماء. وبخلافِ برامجِ أخرى في أفريقيا، لم يكن هذا البرنامج تطوعياً. لقد تم دفع راتب 6 شهورٍ، إضافةً إلى أية مستحقات تقاعدية لمن تم تخفيضهم من عددِ الموظفين في الدولة. وخلال ذلك العمل فإن الرواتب لم تتغير بالزيادة أو النقصان لبقية الموظفين.

إن تجربة أرتيريا بتخفيض حجم الحكومة لم يكن عادياً في أفريقيا لأسباب طبيعةِ نشأتها المحليةِ والسرعةِ في اتخاذ الإجراءات. والعنصر الخارجي الوحيد كان دعم برنامجِ الأمم المتحدة الإنمائي لمراجعةِ الوظائف الحكومية ودراسةِ قوانين الخدمة المدنية وسلم الرواتب حيث كان كلاهما له دور تحفيزي هام.

لقد برزت الحكومة في أرتيريا كمنتصرٍ في حربٍ أهليةٍ طويلة. ومع النصر يأتي الثقة بالذات، الدعم الشعبي بشكلِ إجماع وطني، السلام والاستقرار. تلك الظروف زودت أرتيريا بالقوةِ الدافعةِ على المدى البعيد والزخم في بناء دولتها وأمتها. لم يكن الانتصار والشروط المصاحبة له فقط، ذلك كان على أية حال، الحافز الرئيسي، ولكن الالتزام، والتصميم، الإخلاص، النزاهة والاعتماد على الذات التي ورثتها الحكومة من السنواتِ العديدة لكفاح جبهة التحرير الجماهيرية الأرتيرية لتحقيق الرؤية بدون أي مساعدة خارجية كانت مساعدة استراتيجية للنجاح.

المصدر:

UNDP, Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2, UNDP, MDGD, N.Y. U.S.A.

إطار 21

إصلاح الخدمة المدنية في جامبيا، غانا، وغينيا :

من برامج إصلاح الخدمة المدنية الـ 76 الست والسبعين، التي قام بالمبادرة بها البنك الدولي بين الفترة من 1981-1991، 47 سبع وأربعون منها كانت في أفريقيا. ففي حالة غانا فإن برنامج إصلاح الخدمة المدنية بدأ في 1986، أُنجز في السنوات الأربع الأولى منه ثلاث تقاريرٍ إحصائيةٍ، تخفيضٍ في التعيينات الحكومية، مستوياتٍ أفضلَ من الرواتبَ، تخفيضِ الانضغاط في سلم الرواتب، مراجعةِ نظام تصنيف الوظائف، وجهاز إدارة خدمة مدنية مركزي أكثر فعالية.

في جامبيا، كان مدى الانحدار المؤسسي في عام 1985 أقل حدةً منه في غانا. وعلى أية حالٍ، فإن كلفة زيادة حجم العاملين في الخدمة المدنية، كانت أكبرَ على الحكومة، وذلك نتيجة سياسةِ الحكومة منذ السبعينيات بزيادة حجم التعيينات في الخدمة المدنية. تضمن الإصلاح في جامبيا على برنامج لتقليص حجم الحكومة، إعادة هيكلةِ وزارتين، تحديد سقفٍ أعلى للرواتب والتعويضات، تعديلاتٍ على الرواتب والأجور، وتعديلٍ على نظام تصنيف الوظائف، وكما تم في حالة غانا، تقويةِ إدارةِ الجهاز المركزي للخدمة المدنية.

لقد كانت مشاكل الخدمة المدنية لغينيا الأكثرَ صعوبةً من بين الدول الثلاث. فعلى سبيل المثال، يتقاضى كافة موظفي الخدمة المدنية والمؤسسات العامة نفس مستوى الرواتب وبنفس شروط التوظيف. لذا، كان برنامجُ الإصلاح في غينيا أكثرَ عمقاً وتعقيداً منه في كل من غانا وجامبيا. فقد شمل البرنامج إعادة هيلكة كل الوزاراتِ، ثلاث تقارير إحصائيةٍ، تقليص كافةِ أفراد الخدمة المدنية الذين لم يجتازوا امتحان الجدارة، تقاعداً مبكراً، برنامجاً مصمماً للتشجيع على الخروج من الخدمة، وإعادةِ تصميم نظام الرواتب والتصنيف الوظيفي.

تم الأخذ بمعاييرِ إصلاح إضافيةٍ في كافةِ الدول الثلاث شملت إنشاءَ وظائف خاصة بشئون الأفراد، تدريب وتطوير أفرادٍ رسميين، ووضع أو تحسين قدراتِ التخطيط للموارد البشرية، الموازنة وإجراءات الرقابة، ونظم معلومات للافراد.

بالنسبة للإنجازات التي تحققت، تفيد البيانات ما يلي:

- انخفض عدد الموظفين بنسبة 1% سنوياً في جامبيا، وبنسبة 5% في غينيا، وبين 1-5% في غانا.
- زيادة معدل الراتب الحقيقي بـ 30% في غينيا، وبـ 2% في غانا، ونقص بحو الي 3%

في السنة في جامبيا.

- حدثت بعض التحسينات على الأداء، رغم أن تلك التحسينات متنوعةً بشكلٍ عالٍ ومن الصعوبة قياسها: فمن الشواهد التي يحكى عنها في غانا .. تقترح بأن موظفي القطاع العام يستجيبون بتحسينات في الأداء لمجموعةٍ من العوامل تشملُ قيادةً قويةً، رواتب أحسن، ظروفِ عملٍ أحسن، وعملٍ يحقق الرضاء. فإن تخفيض حجم الجهاز الحكومي، وتحسين الرواتب، وحدها لم تحقق أي تغييراتٍ جوهريةٍ في الأداء.

يعتقد الملاحظون، حقيقةً، بأنه في غينيا، البلد الذي تم به أكبر تقليصٍ في حجم الموظفين وتحسين في الرواتب، إلا أنه لم يتم الحدُّ من قيامِ الموظفين بالعمل بوظيفتين (إحداهما بالخفاء)، البحث عن التأجير، والتغيب عن العمل في الخدمة المدنية بشكلٍ واضح. لقد وجد أن إدامةِ الإصلاحات في الدول الثلاث يتفاوتُ بشكلٍ عالٍ من دولة لأخرى.

ومن تلك المضامين الجوهرية لبرامج الإصلاح المستقبلية للخدمة المدنية النابعة عن تلك الحالات الثلاث نجد ما يلي:

- أن السياسات والمعايير قصيرة وطويلة الآجل والإصلاحات المؤسسية، يجب أن تكون مترابطة، وبالمقابل، أن تكون مرتبطة بشكلٍ واضح بالأطار العام للاقتصاد الكلي للدولة.
- أن نمو القطاع الخاص يعتبر هاماً لجلبِ الموارد اللازمة لتمويل الرواتب والإصلاحات الأخرى وللانتفاع منها في تمويل تقليص الموظفين من الجهاز الحكومي.
- إن الإلتزام السياسي وتبني عملية الإصلاح، عوامل أساسية لتحسين الأداء وإدامته.
- إن مأسسة عملية الإصلاح بدلاً من التركيز على النتائج فقط يعتبر أمراً هاماً ومساعداً لتملّك عمليةِ الإصلاح، مع الأخذ بالإعتبارِ الحاجة إلى بعض العمليات الإستشارية.
- إن وجود برامج منتقاة Pilot للتغيير، شاملةً تغييراتٍ داخلية على الرواتب أو على شروط العمل قد تسبب الإستياء والمقاومة، لذا يجب إدارتها بعنايةٍ وحرص.

المصدر:

De Merode, L. Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: Selected Implementation Experiences, Study Paper 2, Technical Department, World Bank, Washington D.C., U.S.A., 1991.

إطار 22

إدارة الجودة الشاملة في الأورجواي TQM in Uruguay

البرنامج الوطني لتقليص البيروقراطية

National Debureaucrtisation programme (PRONADE)

صرح رئيس الأورجواي في تقريره السنوي للبرلمان عام 1990 بأن هذا المشروع قد سمح بتوفيرات قيّمة تقدر بـ 28 مليون في الخدمات العامة، إضافة إلى توفيرات إضافية تقدر بنفس القيمة. إن برنامج التنمية الإدارية من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد ساعد في تحقيق تلك التوفيرات من خلال دعمه لبرنامج تقليص البيروقراطية في الحكومة.

قدم البرنامج خلال تشغيله في السنتين الأوليين قانوناً جديداً لإدارة المالية والمحاسبة والذي يعمل الآن على تنظيم المالية العامة وفقاً لمعايير الكفاية والشفافية والمرونة التشغيلية. مثلما أزالت الإجراءات الإدارية الجديدة مئات المعتقدات البيروقراطيةِ التي أعاقت المواطنين والقطاع الخاص المنِتج. إن إدخال نظامِ تسجيلٍ محوسبٍ للمؤسسات الحالية للموارد المالية وللأفراد قد قلّص وبشكلٍ كبيرٍ من ممارساتِ التهرب النقدي وسهل من عمليةِ التسجيل في الدفاتر الحسابية. كما أن مراجعة العمل الوظيفي قد أدت إلى تفويض الصلاحيات، التي كانت في مكتب الرئيس على سبيل المثال، قد أدت إلى تقليل التعاميم الرئاسية إلى 80% و 65% في القضايا التي كانت تتطلب توقيع الرئيس.

ذكر الرئيس في القرار العام الذي صادق على إجراءات الإصلاحات الإدارية (قرار 500/ 1991)، بأن برنامج تقليص البيروقراطية، يعتبر واحداً من أ عظم المعالم الهامة التي تمت في الأورجواي من خلال التعاون الدولي، وأنه أصبح الرمزُ لكسر القيود والأغلالِ الورقية، وإنه النجاح الذي وفر ملايين الدولارات وحسَّن من حياة المواطنين والقيادات على حدٍ سواء.

المصدر:

UNDP, Management Development Program: Report of the Administrator, United Nations, N.Y., U.S.A., 1993.

إطار 23

طريقة الحكمانية لإصلاح الخدمة المدنية :

نشرَ مكتب إقليم أفريقيا للبنك الدولي "طريقة الحكمانية لإصلاح الخدمة المدنية في جنوب صحراء أفريقيا، وفيها تم الدعوة إلى طريقة جديدة لإصلاح الخدمة المدنية في المنطقة. وقد راجعت الورقة التجارب السابقة للبنك في إصلاح الخدمة المدنية وجلبتِ الانتباهَ نحو النتائج غير المرضية لتلك العملية. وقد تم تعقب النتائجَ إلى الخصائص الموروثةِ للدولة، والتي تعود في مضمون الخدمة المدنية، ضمن أشياء أخرى، إلى معالم مثل التعيينات التي تبنىعلى معايير شخصية؛ مستوياتٍ من التعويضات والمكافآت لا ترتبط بالإنتاجية؛ وولاءِ الموظفين للأفرادِ بدلاً من الولاء للدولة.

تدعو الطريقة الجديدة إلى إصلاح الخدمة المدنية الذي يبدأ بتقييم البيئة المؤسسية التي تعمل بها الخدمة المدنية. ويركز التقييم المؤسسي على قضايا حكمانيةٍ هامةٍ مثل المساءلة، الانفتاح والشفافية، وحكم القانون ويسمح بالمحافظة على تراث البلد.

إن نوع استراتيجية إصلاح الخدمة المدنية الذي يتم تبنيه يجب أن يُربَط بمكوناتِ التراث في ذات البلد. لذا فإن طريقاً شاملاً، طريقاً وطنياً أو طريقاً مهجّناً محلياً يتم تبنيه، معتمداً فيما إذا كانت صورة التراث ينظر لها عالياً، متدنياً، أو متوسطةً. ففي كل حالةٍ يتم استخدم آليات مختلفة وفقاً لتلك النظرة.

المصدر:

The World Bank, Governance, The World Bank Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C. U.S., 12994, P. 10.

إطار 24

الإبتكـار الاجتماعـي: الإتجـاه المعاكـس :

يهدف الإبتكار الاجتماعي في مجال التطبيق التقني إلى استحداث حلول مبتكرة تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك السائدة، ولا سيما لو كانت تسير في اتجاه معاكس لما هو متبع في تطبيق تقنيات المعلومات والاتصالات في الدول المتقدمة، ولتوضيح الفكرة نورد هنا بعض الأمثلة:

أ) من الإنترنت إلى الإعلام الجماهيري لا العكس:

يتزايد استخدام الإنترنت كوسيطٍ إعلاميٍّ، ويتم حالياً نقل المحتوى من قنوات الإعلام الجماهيري: صحافة، وإذاعة، وتلفاز إلى الإنترنت. في الاتجاه المعاكس، نجحت إذاعة سريلانكا في أن تنقل المعلومات من الإنترنت وبثها عبر الإذاعة المحلية، حيث يقوم طاقم متخصص في الإذاعةِ بمسح الإنترنت نيابةً عن السكان المحليين بحثاً عن المعلومات التي تهمهم، وتتلقى الإذاعة أسئلتهم في أي موضوع لتبث الإجابة عليها بعد عملية البحث في الإنترنت، وبهذا تكون الإذاعة المحلية قد نقلت الويب إلى أهل المنطقة غير المتاح لهم التواصل المباشر مع الشبكة. وقد حظيت هذه التجارب الناجحة باهتمام كبيرٍ من منظمات التنمية والمنتديات العالمية.

ب) المقهى الإلكتروني كمركز للذكاء المضاف لا للترفيه والتراسل الإلكتروني:

تُستخدم المقاهي الإلكترونية عادة لأغراض التراسل والتسامر عن بعد أو للمشاركة في الألعاب الإلكترونية. وقد نجحت كوريا الجنوبية في نشر استخدام الإنترنت عن طريق إقامة أعدادٍ هائلة من المقاهي الإلكترونية (20 ألف مقهى)، تركز غالبية هذه المقاهي على استخدام الإنترنت في الترفية، وكوسيلةٍ للهروبِ من التقاليد الاجتماعية فيما يخص علاقة الشبان بالفتيات وما شابه، ويقترح الكاتب هنا بديلاً آخر لاستخدام هذه المقاهي لتوجيهها لتكون مراكز للذكاء المضاف. تقدم الخدمات المعلوماتية لأهالي المنطقة المحلية أفراداً ومؤسسات، بمعنى أن تقوم هذه المقاهي الذكية بالبحـث عن المعلومات نيابة عن عملائِهم من أهلِ المنطقة، ومواجهةِ حمل

المعلومات الزائدة عن طريق ترشيح المعلومات وتنظيمها وتلخيصها وعرضها على

أن يتم ربط هذه المقاهي ببعضها البعض، وكذلك مع مراكز الثقافة الجماهيرية وبيوت الشباب ومراكز دعم القرار في مؤسسات الحكم المحلي تحقيقاً لمبدأ التواصل والشفافية. إن هذه المقاهي يمكن أن تمثل النواة الشعبية للحكومة الإلكترونية.

ج) نظم معالجة اللغة العربية حاسوبياً كنموذج لمعالجة اللغة الإنجليزية:

كما هو معروف، تسود النظم المصممة لمعالجة اللغة الإنجليزية حاسوبياً تقنية معالجة اللغات الإنسانية الأخرى. لقد ثبت عدم فاعليةِ هذه النظم عند تطبيقها على اللغة العربية، وذلك لسببٍ بسيطٍ مؤداه أن حوسبة اللغة العربية، مقارنةً بالإنجليزية، أعقدُ بكثيرٍ على جميع مستويات منظومة اللغة: حرفاً وكلمةً وجملةً ونصاً. اقتصرت جهود التعريب في بدايتها على استيعاب اللغة العربية في النظم المصممة للغة الإنجليزية. يمثل هذا توجهاً غير منطقي لاستيعاب الأعقد في إطار الأبسط، وهو الوضع الذي حدا ببعض الباحثين العرب بتصميم نموذج حاسوبيٍّ للغة العربية باعتبارها فئة عليا تندرج في إطارها اللغة الإنجليزية ذاتها. لقد ثبت عملياً إمكانية تقليص هذا النموذج بسهولةٍ للتعامل مع اللغة الإنجليزية. ويمثل ذلك فرصة نادرة لتطبيق التقنيةِ المتقدمة وأساليب الذكاءِ الاصطناعي في معالجة اللغة العربية آلياً بحيث يمكن تطبيقها على لغات أخرى.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 68.

إطار 25

الإمام علي بن أبي طالب (556م - 619م) – المعرفة والعمل :

- كلُّ وعاءٍ يضيقُ بما جُعِلَ فيه إلاّ وعاءَ العلم فإنه يتَّسِع.
- إذا أذلَ الله عبداً حظر عليه العِلْم.
- لا غِنى كالعقل. ولا فقْرَ كالجهل. ولا ميراثَ. ولا ظِهيرَ كالمشاورة.
- الحكمة ضالَّةُ المؤمن، فخذ الحكمة ولو من أهل النفاق.
- قَدْرُ الرَّجُلِ على قَدرِ هِمَّتِه.
- لامالَ أعْوَدُ مِنَ العقل. ولا وَحدَة أوحَشُ من العُجْب. ولا عقلَ كالتدبير. ولا كَرَمَ كالتَّقوى. ولا قرينَ كحُسْنِ الخُلُق. ولا ميراثَ كالأدب. ولا قائدَ كالتوفيق. ولا تجارةَ كالعَمَل الصالح. ولا شَرَفَ كالعلم.
- العلمُ خيرٌ من المال. يحرُسُك وأنت تحرس المال. والمال تنقصه النفقة والعلم يزكو على الإنفاق. وصنيع المال يزول بزواله، والعلم دَينٌ يُدان به. به يكسب الإنسان الطاعة في حياته، وجميلُ الأحدوثةِ بعد وفاته. والعلم حاكمٌ والمالُ محكوم عليه. هلك خُزَّان الأموال وهم أحياء، والعلماء باقون ما بقي الدهر. أعيانهم مفقودة وأمثالهم في القلوب موجودة.
- العلمُ مقرونٌ بالعمل فَمَن عَلِمَ عَمِلَ. والعِلمُ يَهتِفُ بالعمل، فإن أجابه وإلاّ ارتحل عنهُ.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 76.

5 - ممارسات وتجارب في الشفافية والمساءلة :

إطار 26

نحو استراتيجية ضد الفساد :

رغم أن هذا النشاط لم يتم النظر إليه في الوهلة الأولى بأنه عنصرٌ في استراتيجية مكافحة الفساد، إلا أن تدخلَّ البنك الدولي في العديدِ من المناطق يساعد الدول على السيطرةِ على الفساد.

إن الأنواع الأربعة الأولى من النشاطات التالية تقلّل فُرص أخذِ الرشاوي من خلال تبسيط الإجراءات وباستبدال الآليات الإدارية بآليات السوق:

- إصلاح نظام التجارة، الذي يقلل مجال استخدام موظفي الجمارك للتعامل وفق ما يرونه مناسباً، واستبدال التصرفات الإدارية بآليات الأسعار في تخصيص أسعار رخص الإستيراد والتبادل الخارجي.
- إصلاح الضرائب، اعتماداً، على الأقل، على مستوى أسعارٍ متماثل ومتسقٍ، وقواعد أكثر بساطة، وتقوية للإدارةِ الضريبية وحفظٍ للسجلات الحسابية.
- إصلاح التشريعات التنظيمية، كإزالة تحديد الأسعار، تبسيط متطلبات الترخيص، ومعايير مشابهة لتخفيف حدة التشريعات المُنظّمة للعمل.
- الخصخصة، لتقليص حجم قطاع منشآت الدولة التي تسيطر عليها البيروقراطية.

أما النشاطات الثلاثة التالية فهي أمثلةٌ على تقويةِ المؤسسية لتحسين مستوى الرقابة وتقليص الحوافز لسلوكيات الفساد.

- إصلاحُ الخدمةِ المدنيةِ، لإعادة المهنية، والمساءلة، والدفع الواقعي للرواتب والمكافآت للبيروقراطية ذات الدافعية العالية.
- تقوية أنظمةِ المشتريات العامة، من خلال إصلاح القوانين، وزيادة شفافية الإجراءات، وتبني وثائق عطاءات محسنَّة، وتنافسية العطاءات، وتدريب للموظفين.
- تحديث لحساباتِ القطاع العام، ورفع لمستوى قدراتِ التدقيقِ الداخلي، وتقويةِ مؤسسةِ التدقيق العليا.

يمكن توسيع نطاق تلك الأجندة لتتضمن برنامج بحث غايته فهمٍ أفضل إلى:

(i) الإطار العام للحوافز الاقتصادية للسلوك الفاسد.

(ii) فيما إذا كانت بعض أنواع الفساد أكثر سوءاً من أنواع أخرى.

(iii) العلاقة بين الفساد والنظم السياسية.

(iv) الممارسات والتجارب الناجحة في بلدانٍ نجحت في تقليص ومكافحة الفساد.

(v) معايير يمكن الأخذ بها من قبل الدول الصناعية لتحد من تشجيع ممارسات الفساد من قبل المصدرين.

إضافة إلى ذلك، فإن على البنك الدولي أن يحافظ على التواصل مع مؤسسات مراقبة الفساد والتي أُنشئت لمكافحة الفساد ومع الحكومات التي تبحث عن الطرق العملية لتُقلّص من المعاناةِ المعنويةِ ومن الكلفةِ الإقتصادية للفساد.

المصدر:

The World Bank, Governance, The World Bank Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C. U.S.A., 1994, P. 16.

إطار 27

تعزيز المساؤلة المالية فى أسيا :

يأخذ تقرير المساءلة المالية التركيز الكبير من جهود البنك الدولي في إصلاح إدارة القطاع العام. فإن شفافية واتساق الممارسات المحاسبية، إضافةً إلى وجود جهازِ تدقيقٍ مستقل تكّون الأساسيات الحيوية لنظامٍ ماليٍّ يعمل بصورةٍ جيدة. يدعم البنك الدولي عدداً من المبادرات عبر العالم لتقويةِ قدراتِ عمل التدقيق والمحاسبة في القطاع العام والخاص. هناك مشروعان، في منطقة آسيا، يستحقان الإشارة إليهما.

- **مشروع المساعدة الفنية للقطاع المالي في الصين:**

يسعى المشروع لتقويةِ عناصرِ أساسيةٍ في البنية التحتية للقطاع المالي الصيني. فأحد المكونات للمشروع يركز على تحديث الممارسات المحاسبيةِ والتدقيقيةِ وجعلها أكثر ملاءمةً لإقتصادياتِ السوق. سيتم تطوير معايير المحاسبة المنسجمة مع المبادئ المحاسبية المقبولة دولياً ونشر نطاق تطبيقها. كما سيتم مشاركة الموظفين في برامج تدريبيةٍ ليتعلموا كيفية استخدام الأنظمة والمعايير الجديدة. سيتم تقوية القدرات التدقيقة مثلما سيتم إدخال الإجراءاتِ المقبولةِ دولياً. يمول المشروع أيضاً المساعدات الفنية لبرنامج تطوير التعليم المهني المستمر في مجالات المحاسبة الدولية (CPAS)

- **مشروع التطوير المحاسبي في أندونيسيا:**

يسعى هذا المشروع لتطوير الممارسات المحاسبية والتدقيقية في كلا القطاعين، العام والخاص، بتحسين عملياتِ المحاسبة والتدقيق وتنفيذ برامج التدريب للعاملين في هذا الميدان. يموّل المشروع الجهود اللازمة لتعزيز ثبات وتحسين خدمات العمليات المحاسبية في الحكومة. يتم تزويد المساعدات الفنية والأجهزة اللازمة لتحسين نوعية التعليم في المحاسبة، والتي سوف تشمل البرامج في الجامعة وفي المستوى التعليمي الثانوي في المدارس. مثلما يتم تقديم برامج التددريب المحاسبي غير الرسمي. ويطوِّر المشروع مجموعةً من المعايير المحاسبية للقطاع الخاص وينشئ قواعد أخلاقية Code of Ethics للمحاسبين.

وهناك مشروع ثالث لتطبيقه في الباكستان يعالج مشاكل ضعف المحاسبة المالية السيطرة العائدة لأسباب تكمن في أن دوائر التدقيق الباكستانية تتولى مسؤوليةً ثنائيةً تتمثل في حفظ حسابات المؤسسات وتقوم بتدقيقها أيضاً.

يعمل المشروع على ابتكار وحدةٍ جديدةٍ لتتولى وظائف المحاسبة، مراجعة معايير المحاسبة وتحسين التقارير المالية وإدارةِ الإجراءات المالية، وتحديثِ طرق التدقيق. مثلما يعمل المشروع على إدخال الأنظمة المحوسبة للمحاسبة والتقارير المالية وبرامجَ لتطوير الموارد البشرية العاملة في هذا الميدان.

المصدر:

The World Bank, Governance, The World Bank Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C., U.S.A., 1994. P. 19.

إطار 28

بدائل وإضافات على الأنماط التقليدية للتشريعات :

كشـف المعلومـات: إن تقديم المعلومات للعملاء والعاملين، تم استخدامه لتقليل حدة الأخطار الصحية والسلامة (إنذارات من السرطان)، تغيير عادات الأكل (الملصقات على الطعام)، حماية البيئة (ملصقات بيئية)، والترويج لترشيد الطاقة (ملصقات للكفاية في استخدام الطاقة).

الحوافـز الاقتصاديـة: مثل الضرائب، الرسوم، المساعدات الداعمة، وطرق إعادة ما تم وضعه، تغيير السلوك بتغيير التكاليف والعوائد ذات العلاقة بالنشاطات الخاصة. فهم يدعون الطرق مفتوحة للمواطنين وللأعمال ليتصرفوا بالطرق التي يجدونها مفيدة لهم. وهم يقدمون الحوافز ليجدوا على المدى البعيد، بسماحهم للمنظمين بأن يكسبوا، إذا ما حسّنوا من أدائهم.

حقوق الملكية التجارية: تُصدِر الحكومة تصاريح يمكن شراؤها وبيعها في السوق ويمكن لها أن تقدم حوافز مجزية للتجديد والمنافسة. وتتضمن أنواع التصاريح الممكنة "حقوقاً" للتخلص من كمياتٍ من التلوث، حقوقِ الصيد، وحقوق الهبوطِ للنقل الجوي، واعتماداتٍ للمحروقات لصانعي السيارات.

المسئولية القانونية المصاحبة للتأمين: إذا ما تمت المسئولية القانونية مع التأمين وفقاً لتصرفات سابقة فإنها يمكن أن تعطي حوافز اقتصادية يمكن تنفيذها من قبل نظام المحكمة.

الاتفاقيـات التطوعيـة: عندما تتم تلك الاتفاقات التطوعية بين الحكوماتِ والأعمال أو جماعات المصالح الأخرى فتكون بشكلِ أساسيٍّ عقوداً غير نقدية، حيث تكون الحوافز للنشاط، بها ما يبرز من المصالح المشتركة وليس من القوانين والجزاءات.

التنظيـم الذاتـي: هو ترتيب تقوم الجماعة المنظمة فيه بتنظيم سلوكيات أعضائها، والتي يمكن أن تأخذ أشكالاً عديدةً من غير الرسمية، أو اتفاقية ضمنية بين أعضاء الجماعة، الى جماعات

رسميةٍ والتي يمكن أن يكون لديها سلطاتٍ قانونيةٍ أو جزائية.

الطرق المقنعة: استخدام المعلومات، الاتصالات، التشجيع، ضغوط النظراء، واستراتيجيات التعليم لإقناع الجمهور بالحاجة للتغيير.

الأداء المبني على التنظيمات: حيث يتم وضع الأهداف المرغوب بتحقيقها مع المعايير (معايير الأداء) لتحديد فيما إذا كانت الأهداف قد تم تحقيقها. هذه الطريقة، وبتركيزها على النتائج (المخرجات) بدلاً من التركيز على الوسائل لتحقيقها (المدخلات)، تسمح للوحدات المنظمة حرية التصرف بشكلٍ أكبر لإيجاد الوسائل الأقل كلفة للإلتزام بها.

التجديدات الطوعية: تهدف إلى تحسين فعالية الإلزام بينما تحافظ على تقليص التكاليف. إحدى الطرق تكون بالاعتماد على شهادةِ طرفٍ ثالثٍ لإطاعة القواعد. وطريقة أخرى بإعطاء حافزٍ لطرفٍ ثالث مثل الموظفين، المستهلكين، أو الأحياء السكنية وذلك لتراقبَ مدى الطوعية والإلتزام.

قوى السوق وتخفيف التشريعات: ليس جميع المشاكل يمكن علاجها من خلال الحلول الحكومية. فإن أحد الخيارات ذات الكلفة الفعَّالة يمكن أن يكون "تخفيف قيود التشريعات" Deregulation وذلك بالسماح لقوى السوق أن تعمل بكفاية.

المصدر:

OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, France, 1995, P. 69.

إطار 29

قوائم التنظيمات: عناصر عامة Regulatory Checklists: Common Elements

دور الحكومة كمنظم:

- إنشاء الحاجة لنشاط الحكومة (تحديد المشكلة، أهداف النشاط، تقدير قدرات القطاع الخاص للتعامل مع المشكلة).
- التصرف المفضّل والبدائل.
- المستوى الحكومي المناسب لاتخاذ النشاط والتصرف.

كلفة، فوائد، آثار التنظيم:

- الكلفة والفوائد للمتأثرين (متضمناً نتائج الكلفة/العائد والكلفة/الفعالية).
- توزيع الآثار، متضمناً الآثار غير المباشرة والثانوية.
- الكلفة على الحكومة، متضمناً الإدارة والإلزام.

التنظيمات كأداة قانونية للحكومة:

- السلطة القانونية للتنظيمات.
- اللغة والشكل (على سبيل المثال اللغة البسيطة في كتابة التنظيمات ووضوحها).
- المعايير الجوهرية للممارسة الحذرة والدقة (Discretion).
- حماية الإجراءات (مثل الحق في الإستماع أو لتفحُّص الوثائق).
- الحد الأدنى من التدخل في الحياة الخاصة.
- جدوى الإلزام بالتنظيمات.
- استراتيجيات الطوعية والإذعان (مثل، التعليم العام).
- حدود الوقت للتطبيق (مثل تشريعات مغيب الشمس Sunset Legislation).

التنظيمات في نطاق السياسات الوطنية والدولية:

- علاقتها وتكاملها مع سياسات وتنظيمات الحكومة الأخرى ومع التقاليد والاتفاقيات الدولية.

المصدر:

OECD, Governance In Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD, Paris, France, 1995, P. 71.

إطار 30

المرتكزات المؤسسة لتنظيمات المنافع العامة :

حيثما يتم تقديم خدمات المنافع العامة من قبل القطاع الخاص، فإن للتنظيمات هدفين: تشجيع الاستثمار ودعم الكفاية والعدالة في تقديم الخدمة. إن هذين الهدفين يمكن أن يكونا متباينين في أغلب الأحوال. لقد تم القيام ببرنامج بحثٍ، من قبل إدارة بحث السياسات في البنك الدولي، للمقارنة بين التنظيمات والتشريعات لمنفعة خدمات الاتصالات الخاصة لعدد من الدول، والتي نتج عنها عددُ من النتائج الهامة عن كيفية معالجة مشاكل الأهداف المختلفة والمتباعدة.

إن الإستنتاج الأساسي يتمثل في أن نجاح الخدمات الخاصة تعتمد على تحقيقِ أفضلَ مواءمةٍ بين نظام التشريع والمؤسسات الأخرى (السلطة التشريعية، التنفيذية، والقضائية) في البلد.

وكان أحد المخرجات المفيدة بشكلٍ خاصٍ من برنامج البحث يتمثل في قائمةٍ من الأسئلة والتي مكّنت موظفي البنك الدولي ليحدّدوا أيُّ الأنظمةِ التشريعيةِ والتنظيميةِ تكون الملائمة للظروفِ الخاصة بالبلد. فالسؤالُ يركز على القدرات الإدارية، الأطر المؤسسية الموجودة، وقدرة المؤسسات الموجودة على دعم الأنظمة التشريعية والتنظيمية. فالإجاباتِ على أسئلةٍ كالتالية تحدد الاختيار للنظام التشريعي:

- هل القضاء مستقلٌ، وهل توجد آليات أخرى لفض النزاع؟
- هل هناك معالم دستورية تحد من قوة الحكومات عن إصلاح القانون؟
- ما هو الهيكل السياسي الموجود في البلد، وهل هناك تغييرات متكررة وعديدة على الحكومة؟
- هل توجد مؤسسات وسيطة قادرة على العمل باستقلالية عن التأثيرات السياسية التي يمكن أن تكون مشمولة في النظام التشريعي؟
- هل القدرة الإدارية في النظام البيروقراطي والقضاءِ كافيةٌ لتنفيذ أنظمةٍ تشريعيةٍ معقدة؟

لقد بينت الأبحاث بأن نجاح إصلاح التشريعات يعتمد على التوفيق بين هيكل الإصلاحات ومؤسسات الحكمانية في البلد.

المصدر:

The World Bank, Governance, The World Bank`s Experience, A World Bank Publication, Washington, D.C., U.S.A., 1994. P. 6.

إطار 31

إعلان بيروت بشأن العدالة :

توفر أحكام إعلان بيروت بشأن العدالة في عام 1999، الذي اعتمده أول مؤتمر عربي معني بالعدالة، برنامج عمل كبير: فهو ينص، على سبيل المثال، على:

ضمانــات للعدالــة

- يجب أن تدمج البلدان العربية مبادئ الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة باستقلال القضاء في الدساتير والقوانين العربية، وأن تفرض عقوبات على التدخل في عمل القضاء.
- يجب أن تكفل الدول ميزانيات مستقلة للقضاء، تظهر كبندٍ واحدٍ في ميزانية الدولة.
- يجب أن تتم الإجراءات القضائيةِ دون تدخل الجهاز المركزي.
- يجب أن يتمتع القضاة بالحصانةِ العاديةِ التي ترتبط بوظائفهم.

اختيــار القضـــاة

يجب أن يكون منصب القاضي مفتوحاً، دون تمييز، لجميع الذين يستوفون شروط المهنة، والمجالس العليا للهيئات القضائية المعنية هي التي يجب أن تعين القضاة.

مؤهلات القضاة وتدريبهم وإعدادهم

يجب أن تحاول الدول، من خلال مراكز متخصصة، توفير تدريب قانوني فعَّال للقضاة لإعدادهم لمسئولياتهم. ويجب أن يشرف الجهاز القضائي على دورات الدراسة والتدريب القانونية.

ضمانات لحقوق الدفاع والمحاكمة العادلة

- يجب أن يُكّفل لكل متهم أو متهمة محامٍ يختاره المتهم او تختاره المتهمة. وعندما لا يستطيع المتهم أو المتهمة تحمل تكاليف المحامي، يتعين على السلطات القضائية أن تعين محامياً للدفاع عن المتهم أو المتهمة.

- يجب اجراء المحاكمات، سواءً كانت حقوقية أو جنائية، في غضون وقت معقول

لتأمين محاكمةٍ عادلةٍ ويجب أن تعقد المحاكمة باستخدام الأساليب الفنية الحديثة لكفالة الكفاءة ودقة السجلات.

القاضيـــات

- في تعيين القضاة، يجب أن لا يسمح بالتمييز بين القضاة المؤهلين والقاضيات المؤهلات.
- يجب أن تجمّع البلدان العربية خبرتها دعماً للمساواة بين الجنسين بموجب القانون وفي ممارسة الإجراءات القضائية.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 112.

6 ـ ممارسات وتجارب في اللامركزية والإدارة المحلية :

إطار 32

اللامركزيـة فـي فنزويـلا :

يشير الموقف في فنزويلا بأنه بينما تُظهِرُ اللامركزية بأنها عملية فنية من الكفايةِ (في تخصيص الموارد الإقتصادية) والفعالية (بجلب الخدمات قريباً من الأحياء السكنية)، فإنها في حقيقة الأمر عمليةٍ سياسيةٍ بشكلٍ رئيسي. فالدولة الفنزويلية تعمل على عدم التركيز الإداري Deceoncentrating الإدارة المركزية لأكثر من (30) ثلاثين عاماً، ولكن تحسين الكفاءة والفعالية لم يتم تحقيقه. ولم يتم ذلك إلا بعد انتخاب المحافظين في عام 1989 (بعد خمس سنوات من القتال العنيف) حيث تم تحقيق عدم التركيز الإداري الحقيقي والمتسم بالإدامة. إن هؤلاء الممثلين للناس أصبحوا أصواتاً شعبية قوية للأحياء التي يمثلونها، حتى بدون وضع الكفاءاتِ اللازمة في أماكنها. لقد كان التفكير بأن اللامركزية السياسية لن تنجح بدون لامركزيةٍ ماليةٍ لتزود المستويات المحلية بمواردها الخاصة بها. لكن هذا التفكير لم يعد لازماً في الحقيقة، فإن اللامركزية السياسية كان يجب أن تسبق اللامركزية المالية، كون المركز لن يتنازل طوعياً عن القوة المالية.

إن الجهود الحالية تعمل على إنشاءِ توازنِ الكفاءاتِ بين السلطات المركزية والولاية والمحلية. فالمحافظين ورؤساء البلديات المعينين في السابق كان لديهم سلطاتٍ قانونيةٍ كبيرةٍ للإدارة المحلية، ولكن في الممارسة والتطبيق فإن مجالهم Scope كان ضعيفاً. في خلال السنوات الأربع الأخيرةِ تم إدخالُ قانون اللامركزية حيز التنفيذ والذي أنشأ الكفاءات الخاصة والموجودة اللازمةِ للنشاطات الاجتماعية والإقتصادية والبنية التحتية الخاصة.

لقد كانت المفاوضات عمليةً صعبةً كونها مسألةً تتعلق بالمفاوضاتِ السياسية، ولكن القرار تم إقراره من قبل الحكومة وأصبح نافذاً. فقد تم تعميم قرار اللامركزية حيث بينما تكون مجالات الكفاءات مسمّاةً وواضحةً، فإن تقسيم العمل الفعلي يتم التفاوض حوله حالةً بحالةً. فعلى سبيل المثال، فإن المحافظ والوزارة المركزية عليهما الحصول على الموافقة من لجانهم التمثيلية/ جمعياتهم التشريعية Assemblies.

تنفق الحكومة المركزية 80% من الموارد وتنفق الولاية 20%، في نهاية الأمر فإن المركز عليه أن يمول 50- 60% من كافة النفقات إلى المستويات المحلية، وأن على المستويات المحلية أن ترفع من مواردها الذاتية. كما أن المساواة بين الأقاليم تكون مغطاة من خلال التعويضات التمويلية لدعم الفئات الأكثر فقراً. أما تمويل الدين العام الوطني فيبقى من مسئوليات الحكومة المركزية، إلا أنه كلما زادت قيمة الدين الوطني فإنه سيتم تخفيض الأموال المتوفرة للتحويل، وبالنتيجة سيتم تمريره، بطريقٍ غير مباشرٍ، إلى المستويات الدنيا في المجتمع. ومن ناحية أخرى، فإن المحافظين يكونون أكثر رغبة في رفع الضرائب لكون فوائدها تنعكس بشكلٍ واضح على الناس.

إن الدروس الأساسية التي يمكن استنتاجها من تلك التجربةِ تتمثل في التالي:

- إن تغيير الهيكل السياسي أولاً من أجل أن تخلق مكوناتٍ مؤسسيةٍ على المستوى الأدنى لتضغط في اتجاه اللامركزية، يعتبر الطريق الأفضل لتحقيق لامركزية حقيقية.
- أن تقسيماً واضحاً للعمل، يكون في غاية الأهمية، لإنجاز المهام من قبل السلطات المركزية، الولاية، والمحلية. فإن الاعتماد على التنسيق لإنجاز تقديم خدماتٍ ذات كفايةٍ وفعاليةٍ لن يتحقق، فإن معرفة من سيكون المسئول ومن سيتم مساءلته بدقةٍ حول ما تم إنجازه، هو الذي يتحقق.
- أن اللامركزية ستعمل على تقوية الترابط الوطني كونها تشجع على الإدراك بأن الولاية تخص الناس وأنها تستجيب لاهتماماتهم.
- أن معايير نجاح اللامركزية يمكن قياسها بدرجةِ تقديم الخدمات الحكومية بكفاية وفعالية.

المصدر:

UNDP, Workshop on the Decentralization Process (Bern. Switzerland), United Nation, UNDP. N.Y., U.S.A., 1993.

إطار 33

صندوق التنمية المحلية – تعزيز لامركزية التخطيط والتمويل بالمشاركة :

إن صندوق التنمية المحلية وبدعمٍ من صندوق تنمية رأس المال في الأمم المتحدة قام بتحويل المساعدات الفنية والمالية إلى الحكومات المحلية، وبشكلٍ كبيرٍ ، في المناطق الريفية في الدول النامية. مكّنت تلك الصناديق التمويلية الدول من تحملّ المسئوليات الجوهرية لبرامج التنمية المحلية لتخفيف حدة الفقر – واشتركت الكثير من مؤسسات المجتمع المدني المحلية في عمليات التخطيط، التمويل والإدارة لتلك البرامج.

وبربط التنمية المحلية وتخفيف الفقر مع لامركزية الحكومات ومشاركة الناس في رسم السياسات الخاصة بهم، فإن البرامج التمويلية يتم النظر إليها بشكلٍ واضح، كتجارب في السياسة الحكمانية المحلية. في هذا المعنى فإنهم بسياستهم تلك ينتمون إلى شريحةِ العائلة المتناميةِ من البرامج المدعومة من الممولين والمانحين، التي تعكس فكرَ وتصورَ لجنةِ تنمية المساعدات على التنمية من خلال المشاركة والحكمانية الجيدة، المنشورة في عام 1994 من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD.

تركز تلك البرامج على الدور المحتمل للحكومة المحلية في عمليات التنمية مثلما تُعنى باختيار نماذج عملية من أنظمة الحكمانية المحلية والمبنيّة على ثلاث عناصر أساسية:

- تبنّي وتطبيق الإجراءات للمشاركة في التخطيط المحلي وبالتناغم مع الحوار المحلي – المحلي بين الأطراف المحلية المتنوعة في نفس الوقت. ينظر هنا إلى تنمية موارد التمويل المحلية بأنها محفزٌ لمشاركة الناس وترتيبٍ ابتكاريٍ للمؤسسةِ المحليةِ لتقديم الخدمات المحلية.
- نقل وتحويل الملكية للمبادرات المحلية إلى السلطات المحلية وللجماعات المشكّلة في الأحياء السكنية، والتي سوف تقوم في حينها بممارسة ملكية المسئوليات لإدارة تنفيذ المشاريع.

ينظر إلى تمويل صندوق التنمية المحلية لمالكين جدد في هذا المجال كعنصرٍ هامٍ لإعادة التوجيه عن ملكية البيروقراطيين المحليين وخلق شعورٍ بينهم نحو الخدمات المحلية والمساءلة.

إن الغرض من إنشاء تجربةِ سياسة صندوق التنمية المحلية يكمن في بيان، أن تلك الجوانب الثلاثة من الحكمانية المحلية تنطوي على تأثيرٍ هامٍ ومباشرٍ على إدامة التنمية المحلية

وتخفيف الفقر.

إلا أن التركيز لا ينحصر على الحكومات المحلية، على أية حال، فإن الحكومات المحلية الأقوى والأحسن تمويلاً، يمكن النظر إليها كعناصر ممكّنةٍ أساسيةٍ، لتزيد من مشاركة جماعات المجتمعات المدنية المنظمةِ في التنمية المحلية. فإن برامج الصناديق يمكن لها أن تولّد الفرص لعناصر عديدة من الحوار المحلي – المحلي، شاملة المؤسسات الحكومية التي تمارس نشاطاتها بتبني سياسات عدم التركيز الإداري، المؤسسات غير الحكومية، والجمعيات المدنية المحلية. إن هذا التوجه يعتبر أساسياً للمجتمعات التي تتسم بالمشاركة الكاملة، وتعبئةٍ واسعةٍ للمواردِ وإدامةِ تقدم الخدمات المحلية.

المصدر: صندوق التنمية المحلية في الأمم المتحدة.

UNDP, Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2, UNDP, N.Y., U.S.A., 1997, PP. 80-81.

إطار 34

تصريـــح يـرفـان حـول اللامركزيـة :

ركز مؤتمر الأمم المتحدة للامركزية والذي عُقد في يرفان/أرمينيا من 26-28 أبريل 1999

على أوروبا الشرقية و CIS وبحث في الوجود العملي لتطبيق السياسات واستخلاص الدروس من تجارب تلك الدول كذلك بحث ما قد يلزم لنجاح عملية الإصلاح وحدد المؤتمر الشروط اللازمة لذلك:

- تلعب الجهات التشريعية دوراً رئيساً في توجيه ومراقبة عملية اللامركزية ووضع إطارٍ مؤسسي قادر وتفعيله.
- وضع أساسٍ قويٍ للامركزية المالية للحكومة المحلية.
- العامل الإنساني هو الذي يضخ الحياة في المؤسسة. فإدارة الموارد البشرية وتطويرها تمثل حاجةً ملحةً وفي نفس الوقت مجالاً واسعاً للتعاون الإقليمي، وهذا يتضمن التدريب، وأنظمة شئون الموظفين، التي إن تم استغلالها بالطرق السليمة فإنها تحقق أقصى ما يُرجى منها.
- المجتمع يوفر التأييدَ للحكومةِ المحليةِ ويشجّعُ المواطنينَ على القيام بأدوراهم المختلفة كجمهورٍ ومشجعين ومراقبين ومقيميّن لخدمات الحكومة المحلية.

تبنّى المؤتمر الميثاق بالإجماع وركّزَ على أهميةِ ما يلي:

- الدور التحفيزي للامركزية في عملية التحول إلى الديمقراطية.
- ضرورة أخذ الظروف الخاصة بكلِ دولةٍ في الاعتبار، فقد تكون المشكلة مشتركة ولكن الحلول تختلف من مكان إلى آخر.
- الحاجة إلى جهةٍ داعمةٍ للامركزية، وهذا ينطبق على كل الدول.

ينبغي وضع إطارٍ تشريعيٍّ واضح (اعتماداً على الدستور والقوانين) يتضمن وضع الأساس الذي عليه الولايات تتوزع المهام ما بين الحكومة والحكومات المحلية وما بين الحكومات المحلية مع بعضها البعض، مع ملاحظةِ أن توزيعَ المهام بهذا الشكل لا يعيق التعاون الوثيق ما بين تلك الجهات.

المصدر:

United Nations, World Public Sector Report: Globalization and the State 2001, Department of Economic and Social Affairs (DESA), U.N., N.Y., 2001. P. 81.

إطار 35

ملك الأردن: مبـادرة تنميـة المحـافظات :

- منذ أن تولى جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم عرش المملكة الأردنية الهاشمية، أولى جلالته جُلَّ اهتمامه للشأن الاقتصادي، فكانت التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة ورفع مستوى معيشة أبناء وبنات الوطن في كافة مواقعهم على سلُّم أولوياته.
- يحرص جلالة الملك باستمرار على توجيه الحكومة للعمل على تحسين وتطوير الخدمات الحكومية الأساسية وخاصة التعليم والصحة البنية التحتية، بالإضافةِ إلى ترسيخ مفهوم الإنتاجية على المستوى الكلي والجزئي لتحقيق التنمية المستدامة وتعظيم الاستفادة من الموارد المالية المتاحة وتوجيهها للأولويات التي تساهم في تحقيق الأثر الإيجابي المباشر على مستوى وظروف معيشة المواطنين.
- عند زيارة صاحب الجلالة الهاشمية لمحافظة عجلون في شـــباط من هذا العام (2002) أصدر توجيهاته الملكية السامية للمحافظ بالإشراف على سيرِ العملِ في تنفيذِ كافةِ المشاريع التنموية التي تنفذها الحكومة بمؤسساتها المختلفة في المحافظات، وتقديم تقرير دوري حول تقدم سير العمل فيها.

أهميـــة المبـــادرة:

1. النجاح في الخطوات الرامية للإسراع في وتيرة التنمية الإقتصادية والاجتماعية تتطلب برامج واضحة **لتعزيز اللامركزية وإشراك كافة فئات المجتمع في تنفيذ المشاريع والخطط التنموية**، وتكليف جلالة الملك المحافظين ومدراء الدوائر الحكومية في المحافظة بالإشراف ومتابعة وتنفيذ المشاريع الرأسمالية الحكومية خطوة على هذا الطريق.
2. الإسراع في تنفيذ المشاريع التنموية الحكومية في المحافظات الرامية **لتحسين الخدمات الأساسية الحكومية** في المحافظات والإسراع في **إيصال الأثر الإيجابي المباشر على مستوى وظروف معيشة المواطنين.**

3. تحقيق **الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين** ورفع مستواهم المعيشي.

4. يتم الآن التعامل بجدية وسرعة مع كافةِ الصعوباتِ والعقباتِ التي تعترض سير المشاريع التنموية في المحافظاتِ وعلى كافةِ المستويات، الأمر الذي سيؤدي إلى الإسراع في تنفيذ هذه المشاريع.
5. إعطاء المحافظين مهاماً تنموية تعتبر خطوة هامة على طريق الوصول إلى مرجعية تنموية واحدة على مستوى المحافظات، وهي خطوة هامة على طريق **تنمية المجتمعات المحلية**.

الخطوات التي تم تنفيذها:

- بهدف تنفيذ هذه المبادرة قامت وزارة التخطيط بحصر المشاريع التي ستنفذ في المحافظات خلال عام 2002 من مصادرها المختلفة سواءً الموازنة العامة، أو برنامج التحول الاقتصادي والاجتماعي، أو أية مصادر تمويلية أخرى، حيث تم إعداد وثيقة مرجعية لكل محافظة تتضمن قائمة المشاريع التي ستنفذ فيها، وبيان أهدافها ومصدر تمويلها وكلفتها، وتم تقسيم هذه الوثيقة حسب القطاعات الرئيسية التالية:
  1. **تنمية الموارد البشرية**، وتضم المحاور التالية: التعليم العام، التعليم العالي، التدريب المهني و التقني، الرعاية الشبابية، الثقافة.
  2. **الخدمات الحكومية الأساسية:** وتضم كلاً من محاور الرعاية الاجتماعية مكافحة الفقر، الموارد المائية، الإنشاءات، الزراعة، الصناعة، السياحة، والآثار، الشئون البلدية والقروية، الدفاع المدني، الطاقة والثروة المعدنية، الأوقاف والشئون الدينية.
- قامت وزارة الداخلية **بتشكيل وحدات للتنمية في كافة المحافظات** وتم استحداث منصب مساعد المحافظ للشئون التنموية في كافة المحافظات، وذلك لمساعدة المحافظين على أداء هذه المهمة.
- قامت وزارة التخطيط بتعيين ضابط ارتباط في كل محافظة لمساعدة المحافظين ووحدات التنمية على وضع البرامج الزمنية وخطط العمل ومتابعة التنفيذ وإعداد التقارير الخاصة بتقدم سير العمل في المشاريع التنموية.

- تم تشكيل **لجنة مصغرة من أعضاء المجلس التنفيذي في كل محافظة** لتتولى متابعة المشاريع التنموية الخاصة بكل وزارة أو مؤسسة، كلٌ في مجال اختصاصه.
- قامت وحدات التنمية في المحافظات وبإشراف مباشر من المحافظين بالتنسيق

والتعاون مع كافة الوزارات المعنية (من خلال مدرائها في المحافظات) وتم **وضع خطط العمل والبرامج الزمنية لكافة المشاريع** التي سيتم تنفيذها عام 2002.

- يجري متابعة تنفيذ هذه المبادرة بتعاونٍ كاملٍ بين كلٍ من وزارة الداخلية ووزارة التخطيط، حيث قام كل من وزير الداخلية ووزير التخطيط بزيارات عديدة إلى كافة المحافظات للاطلاع على تطور سير العمل في هذه المبادرة، كما يقوم المتخصصون في وزارة التخطيط والداخلية بزيارات ميدانية يومية لمساعدة المحافظين على تنفيذ هذه المبادرة ضمن الخطط المرسومة.
- المؤشرات الأولية تشير إلى تجربةِ المحافظات التي تم زيارتها كانت ناجحة ونتج عنها معالجة العديد من المعوقات التي تعترض سير المشاريع التنموية فيها، بحيث يجري حالياً تنفيذ هذه المشاريع وفق الخطط الموضوعة، ومن المتوقع أن ترتفع نسب الإنفاق في المحافظات إلى معدلات مقبولة في نهاية العام الحالي.
- أثناء الزيارات الميدانية للمحافظات تم حصر العديد من المشاريع ذات الأولوية الملّحة للمحافظات والتي بحاجة إلى تمويل، حيث قامت وزارة التخطيط بتوفير التمويل اللازم لتنفيذ العديد من هذه المشاريع ويجري حالياً دراسة تأهيل البعض الآخر لتمويله من برنامج تعزيز الإنتاجية الاجتماعية والاقتصادية وذلك بعد إخضاعه للفحص المعياري لشروط الاستفادة من البرنامج المذكور، أما بالنسبة للجزء المتبقي من تلك المشاريع فتسعى وزارة التخطيط بشكلٍ حثيث لتأمين التمويل لها مما يتاح من مصادر تمويلية مختلفة.
- ما يجري تنفيذه الآن في المحافظات **يأتي في إطار خطة طويلة الآجل للنهوض بالمجتمعات المحلية وفق أسس تعتمد على تعزيز الإنتاجية والإستدامة في عملية التنمية، وفي المستقبل** نأمل أن نصل إلى مرحلة متقدمة **يكون للمجتمعات المحلية دور كبير في رسم مستقبل الإقتصاديات المحلية وتنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع بمعزل عن البيروقراطية والروتين.**

المصدر:

وزارة التخطيط، ورقة مبادرة تنمية المحافظات، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، عام 2002.

7 - ممارسات وتجارب في الديمقراطية والانتخابات البرلمانية :

إطار 36

المساعدة للانتخابات في بنجلادش :

تمر بنجلادش بفترةٍ مصاعبٍ وعدم استقرارٍ سياسي بدأت منذ 1994، عندما خرجت أحزاب المعارضة من البرلمان للاحتجاج ضد ما يدَّعونه بالممارسات غير العادلة للحزب الحاكم. لقد انتهت تلك الفترة بتعديل الدستور وبما يسمح بحكومةٍ حياديةٍ ومؤقتةٍ تتولى تصريف الأمور إلى أن يتم إجراء الانتخابات العامة خلال 90 يوماً.

لقد كان هناك دعم سياسي واسع لإدماج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP في عمليات الإنتخاب هذه، وقررت الحكومة بأن جميع تحويلات الممولين لأغراض الانتخاب يجب أن يتم تحويلها من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. طلبت هيئة الانتخابات، المنشأة في أبريل 1996، أن تشمل المساعدة الفورية اللازمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعليم الناخبين، وتدريب الرسميين القائمين على الانتخاب، والدعم للمراقبين الدوليين.

إن دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهيئة الإنتخابات تم تنفيذُهُ من خلال ثلاثِ مشاريع صغيرة الحجم، رغم كونها استراتيجية. المشروع الأول أشرك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعليم الناخبين، وتمخض عنه إنتاج الكثير من الملصقات، نسخ منشوراتٍ بأخلاقيات الانتخابات. وأنتج المشروعُ أيضاً العديد من اللقطات التلفزيونية والإذاعية، برامج حوار تلفزيونية، أفلام قصيرة ومشاهد شعبية ثقافية وحضارية تم تمثيلها في القرى والأسواق الشعبية على نطاق البلد. كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ناجحاً بشكلٍ خاص في إنشاء حلقات الاتصال مع المؤسسات غير الحكومية، كقنواتٍ لتوزيع المواد التعليمية للناخبين، وفي تحسين مشاركة المرأة. مثل هذا الجهد الذي يتم لأول مرة في تاريخ بنجلادش، تمثل بأن التعليم الشامل للناخبين قد تم الأخذُ به، وبشكلٍ خاصٍ باستخدام وسائل الإعلام الألكترونية.

المشروع الثاني ركز على أمر آخر، ولأول مرة، تدريب كافة الرسميين العاملين على الانتخابات. فقد تم إنتاج وتوزيع أكثر من 50,000 دليل عملي لاعداد تقارير الانتخاب

والرئاسة من قبل الرسميين من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، قبل ثلاث أسابيع من وقت الانتخاب. ومن خلال مشروع ثالث، دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وزارة الشئون الخارجية، التي كانت مسئولة عن تنسيق سجّلٍ قياسي بالمراقبين الدوليين للانتخابات.

بينما كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتلقى التقدير والعرفان من حكومة بنجلادش لدعمها، إلا أن الأكثر نفعاً ومكافأة للجهود المكثفة للمشروع، كان بالأعداد الكبيرة التي مارست الإنتخاب والتي وصلت إلى 73% ومثلت ما نسبته 33% زيادة عن انتخابات عام 1991، وإلى الزيادة الواضحة في أعداد الناخبين من النساء. إضافة إلى ذلك، فقد أعلنت الانتخابات بأنها كانت "حرة وعادلة" من قبل كافة المراقبين.

يستمر عمل برنامج الأمم المتحدة الآن مع هيئة الانتخابات على مشروع مساعداتٍ فنيةٍ على المدى البعيد بهدف مأسسةِ معلومات وتعليم الناخبين، وتدريب وإنشاء شبكات ربط نشاطات المؤسسات غير الحكومية وتجهيزها للانتخابات القادمة.

المصدر:

UNDP, Reconceplualizing Governance, Discussion Paper 2, UNDP, N.Y., U.S., 1997, PP. 70-71.

إطار 37

المساعدات الفنية للبرلمان في مولدوفا :

منذ الاستقلال في عام 1991 ومولدوفا تمر في مرحلةِ تحوّل إلى دولة مستقلة مبنية على

الديمقراطية السياسية واقتصاد السوق. يتطلب تحقيق ذلك بناء المؤسسات الضرورية والقانونية. لذا فإن تحويل الإطار المؤسسي والأنظمة السياسية الإدارية يصبح جزءاً مهماً في عملية التحويل.

لقد ورثت مولدوفا نظاماً سياسياً وإدارياً، من عصر الاتحاد السوفيتي، تم تصميمه ليخدم اقتصاداً يتسم بالتخطيط المركزي ويعمل كأداةٍ للرقابة التسلطية. إضافة إلى ذلك، فكونها جزءاً من أمةٍ أوسع، افتقدت مولدوفا لمعظم المؤسسات المركزية الديمقراطية. فالبرلمان في دولة مستقلة حديثاً نما بالخروج من المجلس السوفيتي الأعلى السابق لمولدوفا. لذا فإن تحويل البرلمان إلى مؤسسة تشريعية يتناسب مع دورها الجديد في أن الديمقراطية كانت جزءاً مهماً من الإصلاح المؤسسي.

إن مساعدات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبرلمان تم التخطيط له كجزءٍ من البرنامج الشامل للحكمانية والديمقراطية، متضمناً الدعم للقضاء والحكومة المحلية. ولضرورتها السياسية، تم البدء بمشروع مبادرةٍ صغيرةٍ للبرلمان قبل إنجاز توفير التمويل للمشروع بالكامل. كانت الغاية تزويد المساعدة القصيرة المدى الفورية لمواجهة المتطلبات الضرورية والمحددة التي تواجه البرلمان في مرحلة التحول. فكانت الأهداف الرئيسيةِ على النحو التالي:

- إنشاء هيكل تنظيمي يتسم بالكفاية وأساليب عملٍ جيدةٍ في البرلمان.
- تطوير وعيٍ جيدٍ عن دور البرلمان في الديمقراطية الحديثة.

بينما كانت النشاطات:

- المحاضرات لأعضاء البرلمان والموظفين البرلمانيين.
- مراجعة مسودة القانون الأساسي، تشريعات وتنظيمات البرلمان، قانون مكانة النائب في البرلمان، قانون الانتخاب للبرلمان وقوانين أخرى.
- النصح حول القانون الدستوري للبرلمان.
- إنتاج دليلٍ إرشاديٍ لأعضاء البرلمان.
- زيارة ميدانية لمجموعةٍ من أعضاء البرلمان وموظفيه لدراسة برلمانات فرنسا وبلجيكا.

تم تقديم الدعم الخارجي من قبل كبار الخبراء في صنع القوانين وفي الإجراءات والمؤسسات البرلمانية من الدول الاسكندنافية، فقد كانت المساعدات الأولى من نوعها التي تلقاها برلمان مولدوفا. ومن ضمن أشياءٍ أخرى، فقد زودت المساعدات المشورة المُجرّبة في التوقيت المناسب للبنية الدستورية المطبقة حالياً. تم تقديم تقرير "مقدمةٍ موجزةٍ للقانون الدستوري في مولدوفا"، من قبل الخبراء. كما تم الإشادة من البرلمان، بمراجعة القوانين الأخرى، وتم الأخذ بملاحظات الخبراء عند الموافقة وإقرار تلك القوانين.

إن الدليل الإرشادي، والذي تم إنتاجه بالرومانية والإنجليزية، تم توزيعه على كافة أعضاء البرلمان ليتم استخدامه في عملهم اليومي، ومن قبل موظفي البرلمان أيضاً. كما أن الدليل كان مفيداً للجمهور الواسع، خصوصاً الرسميين الحكوميين ولمؤسسات التعليم والأبحاث.

المصدر:

UNDP, Reconceptualizing Governance, UNDP, N.Y., U.S.A., 1997, PP. 31-32.

إطار 38

تمكّين المرأة في جوب أفريقيا :

يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP منذ عام 1995 بدعم مشروع يدار من قبل مؤسسةِ تنمية المرأة في جنوب أفريقيا، والذي يركز على المشاركةِ السياسية للمرأة. إن الأهداف الرئيسية للمشروع المبدئي تنطوي على: تدريب المرشحات من النساء المتقدمات

للانتخابات الحكومية المحلية الأولى في جنوب أفريقيا وتدريب المرشحات من النساء ليكنّ أكثر فعالية في عَمَلِهُنَّ.

تاريخياً، فإن سياسة التمييز العنصري لم تعمل إلاّ القليل لتقرِّب الحكومة المحلية من الناس، وبشكلٍ خاص من السود والأحياء الريفية. ففي الأحياء الريفية تشكل النساء الأغلبية (حوالي 80%) ولكن مشاركتهن في هياكل الحكومة المحلية لم يكنْ ذا قيمةٍ تذكر. حالياً، فإن الحكومة المحلية لا زالت متأثرة وبشكلٍ كبير بالرسميين من النظام السابق، ولا يوجد إلا القليل من التركيز على تنمية القدرات للمرأة لتتمكن من زيادة مشاركتها. وعلى أية حال، فإن الحكومة المحلية لديها الاحتمالية لتحتوي الإحتياجات الخاصة بالنوع الاجتماعي (الجندر Gender)، وذلك مشاركة المرأة لا تتطلب انتقالها البعيد عن بيتها.

ضمن هذا النطاق قام برنامج بناء قدرات الحكومة المحلية بتطوير مؤسسة تنمية المرأة. من خلال هذا البرنامج، قامت المؤسسة وبالتشاور مع النشطاء من السيدات في الحكومة المحلية، حيث وجدوا أن هناك حاجة لتعزيز تدريب المرأةِ التي دخلت حديثاً في الحكومة المحلية.

نتج عن نقص الخبراتِ أن معظم المرشحاتِ المحتملاتِ من النساء يتسّمن بعدم الملاءمة والجاهزية الفورية. إضافةً إلى ذلك، فإذا ما تم انتخابهن، فإن المرشحاتَ من النساءِ ينقصهنَّ أيضاً المهاراتِ والفرص للتدريب ليمكنهنَّ من أن يصبحن فاعلات. لهذا، كان هناك حاجة للتدريب الفوري في تلك المجالات، إضافة إلى الحاجة لمأسسةِ إدامةِ برامج التدريب على المدى الطويل.

كانت المرحلة الأولى لبرنامج المؤسسة العمل على مساعدة إعداد المرأة لتدلي بصوتها، تحدد المشاركات المحتملات من خلال قوائم الحزب، القيام بتقييم الاحتياجات التدريبية لأعضاء المجالس من النساء، وتخطيط برنامج تدريبي لتدريبهن.

لقد تم عمل تلك النشاطات مقدَّماً، بقصد الإعداد لإدماج بعيدِ المدى في دعم وتحسين أدوار النساء في هياكل الحكومة المحلية بعد الانتخابات، ولتشمل كلاً من النساء أعضاء المجالس

والنساء العاملات في المجتمعات المدنية، في أدوارٍ مساعدةٍ وذات علاقة. وقد تضمنت المرحلة الأولى من البرنامج بشكلٍ رئيسي على أربع ورش عملٍ شارك بها 200 مشاركةٍ على الأقل.

تم عقد الورش، في أربع محافظات، وركزت على مواضيعَ فكريةٍ منفصلةٍ، شاملة: استكشاف الطرق التي يمكن من خلالها للنساء المرشحات أن يقمن بحملات انتخابية ناجحة، إعداد المرشحات للانتخابات، إضافةً إلى تحديدِ الاحتياجاتِ التدريبية اللازمة عند انتخاب النساء للمجالس؛ وتزويد المرشحات بمعرفة وفهم الإجراءات للتصويت وللإعداد للانتخابات.

إضافةً لورش العمل، تم عقد اجتماعاتِ الدعم بحضور مرشحي الحزب والمرشحين المستقلين، مما سمح للنساء بالمشاركةِ في تحمل الصعوباتِ التي مرت بهنَّ، إضافةً إلى تمكينهُّن من لقاء بعضهن بعضاً عبر خطوط الحزب.

تم تنفيذ المرحلة الثانية من المشروع بعد الانتخابات، وركزّت على تقديم الإيجاز لأعضاء المجالس عن آليات الحكومة المحلية، تمكيّن النساء من فهم مسئولياتهن، تطوير مهاراتهن الإدارية، أخذهن تطوير قدراتهن لمزيد من الفعالية، وتمكّين النساء من تطوير الاستراتيجيات لدمج النوع الاجتماعي (جندر) في جميع مستويات الحكومة المحلية. ركزّت ورش العمل في المرحلة الثانية على ثلاث قضايا أساسية والتي تم إثارتها في المرحلة الأولى:

حساسية النوع الاجتماعي عموماً: لقد كان واضحاً للعيان، من المرحلة الأولى، بأن هناك طلباً متنامياً للتدريبِ في النوع الاجتماعي إلى جانب الضرورات الملّحة الدستوريةِ والتشريعية لمساواةِ النوع الاجتماعي وتمكيّن المرأة في جنوب أفريقيا.
الإستراتيجيات الإعلامية: من الواضح للنساء في الحكومة المحلية بأن الخبرات في الإعلام تعتبرُ هامةً في تقرير الإستراتيجيات لبناءِ مكوناتٍ دستوريةٍ محترمةٍ، وبشكلٍ خاص، كون الإعلام في السابق لم يُظهر أي إشارةٍ لمشاركة النساء السود. إن تركيز ورش العمل الكثيفة على هذه القضية كان لتعليم النساء على عمليات الإعلام واستعمالها لتصبح أكثر كفايةً في أعمالهن، بناءَ الثقةِ الذاتية وليصبحن أكثر مسئوليةً تجاه المؤسسات الدستورية.

قوة وظائف الحكومة المحلية: لم يكن المشاركون في ورش العمل، والتي يهيمن على المشاركة بها أعضاء المجالس من النساء، يعرفون آليات الحكومة المحلية أو المتوقع من الأدوار التي يقومون بها. وبشكلٍ خاص، فالكثير لم يفهموا أدوارهم كأعضاء مجالس وعلاقتها بالرسميين الذين مكث بعضهم في مراكزهم لعقود.

لقد بين المشروع بأن تحسين الوعي الذاتي، الثقة بالذات، الإصرار والتدريب على استراتيجيات الإعلام بين أعضاء المجلس من النساء اللاتي حضرن ورش العمل بشكلٍ دوري ومنتظم قد تم بيانها. إضافةً إلى ذلك، فإن تقييم المشاركة عَكَسَ شعوراً عاماً بالتمكين والحماس لتطبيق المعارف الجديدةِ المكتسبةِ والمهارات في أعمالهن.

إن دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد مكَّن المؤسسةٍ من ملءِ الفجوة الحرجة في تقديم الخدمات للنساء في الحكومة المحلية، وكان هناك (24) أربعٍ وعشرون ورشة عمل في (5) خمس محافظات، ووصلت المشاركة إلى (826) ثمانمائة وست وعشرين سيدة ورجل. استطاعت المؤسسة أن تبدأ عمليةٍ يتم بواسطتها تزويد التدريب للحكومة المحلية بشكلٍ مؤسسي. ومن المعالم الفريدة للبرنامج، النشأة الطبيعية لمنهجيةٍ تتسم بتفردها الجنوب أفريقي.

المصدر:
UNDP, Reconceptualizing Governance, UNDP, N.Y., U.S.A., 1997, PP. 42-44.

إطار 39

أمارتيا سن: التنمية بوصفها حرية :

يُنظر إلى توسيع الحرية على أنها الغاية النهائية والوسيلة الرئيسية للتنمية الإنسانية. وتتمثل التنمية في القضاء على إنعدام الحريات الذي يقيِّد خيارات الناس ويلجمُ ممارستهم لأعمالهم. ونقول هنا إن إزالة التعسف ضروريةٌ جداً للتنمية.

إلا أن فهم الصلة بين التنميةِ والحريةِ على نحوٍ أفضلَ يتطلب تجاوز هذا الإدراك المبدئي، على أهميته. فالأهمية الأصيلة لحرية الانسان، باعتبارها الغاية الأسمى للتنمية، تتكامل بقوة

مع فاعلية حرياتٍ معينةٍ في تعزيز حرياتٍ أخرى. والصلات بين أنواع الحريات المختلفة سببية وتؤكدها التجربة. فعلى سبيل المثال هناك دليل قوي على تضافر الحريات الاقتصادية والسياسية، خلافاً لما نقوله أحياناً عن تنافرهما. كما أن الفرصَ الاجتماعية في الحصول على التعليم والرعاية الصحية، وهي خدمات قد تستدعي عملاً حكومياً، تكمِّل الفرص الفردية في المشاركة الاقتصادية والسياسية، وتساعد أيضاً على دعم مبادرتنا لنتغلب على ما نعاني من حرمان.

وإذا كانت نقطة البدءِ في النهج هي تحديد الحريةِ على أنها الغاية الرئيسية للتنمية، فإن نطاق تحليل السياساتِ يكمن في إقامةِ صلاتٍ تجعل فكرة الحرية متسقة ومتماسكة باعتبارها المنظور الذي تسترشد به عملية التنمية.

المصدر:
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 16.

إطار 40

حيدر عبد الشافي: نحو تنمية إنسانية عربية :

يكتسب مفهوم التنمية الإنسانية أهمية خاصة في السياق العربي، حيث إنه يعكس بُعدين. الأول مادي يتصل بتلبية الحاجات الإنسانية كما تعكسها قياسات الدخل والتعليم والصحة من خلال استخدام مؤشرات كمية للتنمية الإنسانية. والثاني نوعي من حيث المشاركة والديمقراطية والحريات وحكم القانون المتسق مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي ينطوي عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

فإشباع الحاجات الأساسية بصون الكرامة الإنسانية ويكتسب أهمية كبيرة في إطار الشعوب

التي كانت مستعَمَرة ومستغلة. وتزداد أهمية البعد المادي بزيادة الفقر في العالم العربي في ظل الاستقطاب الاجتماعي المتفاقم والهدر المتواصل للموارد على حساب الأجيال العربية الحالية والقادمة. فأحد متطلبات التنمية المحافظةُ على الثروةِ الوطنية ومنعُ نفادِها ببناء الاستدامة.

وتمتلك البلدان العربية إمكانيات هائلة تمكنها من تحقيق مستوياتٍ معيشيةٍ تخدم مصالح جميع شعوبها، لا سيما لو حققت هذه البلدان التكامل الإقتصادي وعمقت التجارة العربية البينية. ويشكل التكامل الاقتصادي العربي أداة هامة للتغلب على التبعيةِ والضعفِ ويجعل العولمة مفيدة للمصالح العربية، سعياً للاعتماد على الذات.

وبينما يشكل التكامل الإقليمي كتلة اقتصادية عربية في عصر التكتلات الاقتصادية الضخمة، فإنه يضمن أيضاً عودة الموارد العربية لمنفعة الشعبِ العربي والمساعدة على التغلب على الفقر المتزايد.

هناك علاقة أساسية وجدلية بين صلاح الحكم والتنمية. ويواجه العرب خيارات أخلاقية في غاية الأهمية في بيئة تنافسية وأنانية وطموحات فردية. وهذه الدوافع تحوّل الجهود عن المصلحة العامة وتعرقل عملية التنمية.

وفي بعض البلدان العربية، شكل غياب الديمقراطية القائمة على المشاركة والتعددية والفصل بين السلطات واستقلال القضاء وإجراء انتخابات دورية حرة ونزيهة عقبةً في طريق عملية التنمية. وهذا لا يعني إنكاراً للإنجازات التي تحققت في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والإنتاجية والسياسية والثقافية.

رغم ذلك، فإن إعطاء الديمقراطية أولوية متدنيةً لم يساعد على دعم المشاركة والوحدة الضرورية بين الجهات المدنية والسياسية في البلدان العربية.

وفي تقييمي، لا يزال هذا العجز في الديمقراطية تحدياً حتى يومنا هذا، على الرغم من بعض

الإشارات التي تَعِدُ بالتحرك نحو إقامة مجمعات أكثرَ حريةٍ في بعض الحالات. فإعطاء هذه القضية الاهتمام الخاص الذي تستحقه، يساعدان على خلق المشاركة الصحيحة بين القطاعات الرسمية والخاصة والمدنية، وعلى تحسين تطور الرؤية التنموية التي تشمل مصالح الفقراء والمهشمين.

إن دعم الأنظمة المتعددة الأحزاب وحرية الصحافة والنقد البنَّاء وإجراء الانتخابات الدورية تمثل جميعها آليةً هامة للمحافظةِ على الحرية وتقوية ثقةِ الناس في قدراتهم وفي مستقبلهم. فحماية حقوق المواطنة من خلال سلطة القانون التي تربط المواطن الفرد، بواسطة حقوقه أو حقوقها بالدولة، من شأنها أن تكفل إيجادَ ثقةٍ متبادلةٍ وأن تتصدى للتغريب والتهميش.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 21.

إطار 41

ليلى شرف – الحكم الرشيد :

دخلنا القرن العشرين ونحن ننادي بالقضاء على الفقر والجهل والمرض، وودعناه ونحن لا نزال نسعى لمحاربة الفقر والجهل والمرض. واليوم ونحن على أبواب القرن الواحد والعشرين تفاجئنا التحولات العالمية الجذرية والمتسارعة ونحن على غير استعدادٍ؛ وتتسع الفجوة بين واقعنا وبين ما كنا عليه في آخر القرن، وبين عالمنا العربي والعالم المتطور.

فماذا حدث؟ ولماذ نجد أنفسنا ونحن نراوح مكاننا في مسارنا التنموي بعد مائةِ عامٍ استقلت فيها بلداننا – باستثناء فلسطين – وتداولت على الحكم أنظمة متعددة بإسم القضاء على التخلف والتصدي لعقبات التطور، ورسمت العديد من الإستراتيجياتِ التنموية كنا نبشر خلالها بنتائج واعدة لتحسين نوعية الحياة العربية.

كثيرة هي الأسباب، ولعل ليس أقلها التغيرات الجذرية الإقليمية والداخلية التي حلت بمنطقتنا، منذ عهود الاستقلال، ومضاعفاتها التي تركت آثارها على توجهات مجتمعاتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ أدخلتنا في فترة من التخبط في ترتيب أولوياتنا وغياب الوضوح في تحديد رؤانا للمستقبل فساهمت في إفشال خطط التنمية وقدرتها على إعطاء النتائج المرجوة.

وهنالك بالطبع ظروف موضوعية عديدة ترتبط بالفترة التاريخية التي انطلقت فيها عمليات التنمية العربية ولعل من أبرزها أن التنمية الإنسانية التي تبلورت مفاهيمها الحديثة في العقد الأخير من القرن الماضي لم تكن المحور الأساسي والأداة الرئيسة للعملية التنموية بل كان يُنظر إليها على أنها إحدى نتائج المسيرة في المحصلة النهائية؛ واعتبرت الموارد الطبيعية هي مصدر الثروة الحقيقية واتجهت الجهود إلى التنمية الاقتصادية ظناً منا أنها الأداة الأولى للنهضةِ معزولةً عن الربط المحكم بالتنمية الاجتماعية بأبعادها المتعددة والتنمية البشرية القادرة على حمل عبء التنمية وإنجاحها. ومع أن العديد من دولنا وجَّه اهتماماً خاصاً للتعليم إلا أنه كان تعليماً محافظاً في توجهاته يفتقد إلى المرونة في تطور برامجهِ والتفاعل مع متطلبات النماء والتقدم وحاجاته.

وقد اتسعت مجالات الحياة الإنسانية ومتطلباتها، ولم تعد شعارات بداية القرن الماضي كافية لتحقيق الرفاهية المطلوبةِ وبلغَ وعي المجتمعات العربية لضرورات التقدم الحقيقي درجةً عالية تتخطى الحاجاتِ المادية إلى حاجاتٍ أخرى ترتبط بمكونات الدولة الحديثةِ التي تقوم على احترام دور المواطن وحريته وكرامته وحقوقه.

هذه الدولة الحديثة التي فشلنا في إقامتها حتى اليوم، قوامها ما اصطلح على تسميته بالحكم الرشيد (Good Governance)، هي دولة القانون التي يتساوى أمامه مواطنوها، وهي الدولة التي يسودها السلام الاجتماعي لأنها تتيح الفرص المتساوية لجميع مواطنيها وتوسع خياراتهم وتفتح آفاقهم.

لم يعد بالإمكان تأخير قيام الدولة الديمقراطية في عالمنا العربي لأنها هي التي تضمن الحكم الرشيد والشفافية والمحاسبة والمشاركة الشعبية في مسيرة الأمة، وهي ضمانة الحفاظ على حقوق الإنسان بجميع جوانبها وهي التي ينمو فيها المجتمع المدني ومؤسساته التي تشكل

بدورها ذراعاً من أذرع الديمقراطية لانها أداة المشاركة وفضاء القوى الفاعلة المنشطة لوعي المجتمع وطموحاته وآماله، وهي التي تفعّل دور المرأة كشريك أصيل في عملية التنمية، وهي التي تضمن عدم تهميش أي فئة من فئات المجتمع لأنها توفر تكافؤ الفرص والتمكين والمساواة لجميع مواطنيها. وهي القادرة على تأسيس نظام تعليمي مرن، ديناميكي قادر على بناء إنسان العصر العربي الجديد وتنميته وتمكينه.

هذه العناصر بمجموعها هي التي تشكل الأسس التي تقوم عليها التنمية الإنسانية المتكاملة عماد التنمية الشاملة المستدامة في قرننا الجديد.

الفترة حرجة والعالم يتطور من حولنا بتسارعٍ مدهش والفجوةُ تتسعُ والوقت ليس معنا وقد أثبتت تجارب الأمم المعاصرةِ أن لا تطور بلا تنمية القوى البشرية وتمكينها. فقد ذهب الزمن الذي تنوب فيه الحكومات عن شعوبها في مسيرتها التنموية وقراراتها المصيرية ولم يعد بالإمكان أن تكتفي الشعوب بأن تُطعَم السمكة أصبحت – تطالب بأن تُعلَّم الصيد.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 111.

8 - ممارسات وتجارب في المشاركة والعناية بالبيئة:

إطار 42

تسهيل المبادرات المحلية للبيئة الحضرية

Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE)

يعتبر تسهيل المبادرات المحلية للبيئة الحضرية محاولة جادة من قبل المجتمع الدولي لدعم السلطات المحلية، والمؤسسات غير الحكومية، والمؤسسات المبنية على الأحياء السكانية (Community-based Organization) لتحسين البيئة الحضرية. نشأ هذا البرنامج نتيجة البحث والنقاش الذي تم في فبراير 1992 والذي شارك به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، رؤساء بلديات، اتحادات مدن، شبكات مؤسسات غير حكومية، ممولون، ومن مشاورات في مارس 1992 مع وكالات متعددة الأطراف، متضمنة صندوق الأمم المتحدة للأطفال (يونيسيف UNICEF)، مركز الأمم المتحدة للمستوطنات الإنسانية (UNCHS) منظمة العمل الدولية (ILO)، والبنك الدولي.

إن الغرض من هذا البرنامج هو تشجيع الحوار المحلي – المحلي بين البلديات، المؤسسات غير الحكومية، والمؤسسات المبنية على الأحياء السكنية لتحسين نوعية البيئة الحضرية. فالهدف الأول هو التطوير، اختبار، وتطبيق الإستراتيجيات، العمليات، ومشاريع صغيرة مبنية على مبادرات محلية. والهدف الثاني يكمن في تشجيع طرق المشاركة من أجل الاستفادة من عطاء كافة الطاقات البشرية في المدن، خاصة من خلال مشاركات منظمات المرأة. الهدف الثالث للمشروع ينطوي على تقوية قدرات المؤسسات المبنية على الأحياء السكانية، المؤسسات غير الحكومية، والسلطات المحلية لتحدد وتطبق الحلول المحلية على مشاكل البيئة الحضرية. أما الهدف الرابع للبرنامج فهو تعبئة الموارد المحلية لمواجهه المشاكل البيئية الحضرية.

تلك الجهود التي تم القيام بها، يتوقع لها أن تنتج حلولاً محلية لمشاكل بيئية تؤثر بشكلٍ مباشر على السكان في المناطق الحضرية وبشكلٍ خاص الجماعات الأشد فقراً، مثل:

- عدم كفاية تقديم خدمات المياه والمجاري.
- عدم كفاية إدارة المخلفات السائلة والصلبة.
- تلوث الهواء والماء.
- السكن في المناطق ذاتِ الخطورة.
- سوء البيئة الصحية.
- عدم كفاية الوصول إلى وسائل الحياة السليمة (الأراضي، التسهيلات، والموارد المنتجة).
- عدم كفاية البيئة التعليمية.
- وجود تكنولوجيات "غير صديقة" للبيئة.

إن برنامج التسهيل يعمل على توفير التمويل للمشاريع التي يتم القيام بها كنماذج يقتدي بها، مثلما يقوي المؤسسية والتعاون، التوثيق وتبادل المعلومات والخبرات، والنقل والتكرار للطرق الناجحة في تحسين البيئة الحضرية.

لقد تم اختيار ثمانية دولٍ كنموذج في السنتين الأوليين للبرنامج بتمويل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP وممولين ضمن اتفاقيات ثنائية. يتم تشكيل لجنة اختيار في كلِ دولةٍ مكونة من ممثلين لكلٍ من المؤسسات غير الحكومية، المؤسسات المبنية على الأحياء السكنية، السلطات البلدية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والممولين وفق الإتفاقيات الثنائية والذين يراجعون ويختارون المشاريع التي يتم تزويدها بالمنح. كما أن البرنامج (LIFE) يقوم بدعم النشاطات الإقليمية وعبر الإقليمية التي يتم اختيارها.

المصدر:

UNDP, The Urban Environment in Developing Countries, United Nations, N.Y., U.S.A., 1992.

إطار 43

اليابـان – إدارة النمـو السريـع والسيطرة على التلوث البيئـي :

لقد جلب إعادة الأعمار، لليابان، بعد الحرب، النمو الاقتصادي السريع والمشاكل البيئية القاسية بنفس الوقت. في عام 1960، عندما كانت اليابان مجردَ بلدٍ متوسطِ الدخل، بدأت اليابان بالاستثمار العالي في السيطرةِ على التكنولوجيا لمكافحة تلوث الماء والهواء، بشكلٍ واسع من الموارد الصناعية.

وصلت النفقات، للسيطرة على التلوث من قبل المؤسسات الكبيرة، إلى أكثر من (900 بليون ين) في منتصف السبعينيات، وذلك قبل أن يتناقص إلى (400 بليون ين) أو أقل من ذلك بحلول عام 1980.

فاليابان الآن تستمتع بثمار استثماراتها: فبين عام 1970 و 1980 تناقص انبعاث ثاني أكسيد الكبريت بنسبة 83%، وأكسيد النايتروجين بنسبة 29%، وتركيز الكاربون في الأكسيد الأحادي بـ 60%. وبالمثل فقد تم تحقيق تطورات إيجابية على تحسين جودة المياه. إن تحقيق تلك النتائج قد تم من خلال الإجراءات الحكوميةِ الصارمةِ ومن خلال التفاوض بين الصناعات والأحياء السكنية لتحديد وتعريف الحلول والتي يمكن لها أن تكون مناسبة بشكلٍ كبيرٍ للمتطلباتِ المحلية المتنوعة. فهناك الآن أكثر من (28،000) إتفاقيةٍ يتم تطبيقها في هذا المجال.

ثلاث دورس مستفادة من التجربة اليابانية، يمكن للدول متوسطةِ الدخل الأخرى، الاستفادة منها والاسترشاد بها وهي:

- **إنشاء إطار عام لسياسة وطنية:**

فالإطار القانوني المبدئي، والذي تم إيجاده في اليابان، تضمن القانون الأساسي للسيطـرة علـى التلـوث البيئي (1967)، قوانين السيطرة على التلوث في الهواء (1967 و 1970)، وقانون السيطرة على تلوث المياه (1970). تلك القوانين حددت وعرَّفت المسئوليات وقسّمتها بين المستوياتِ المتنوعة للحكومة، مؤسسات القطاع الخاص، والأفراد، وبهذا شجعت على لامركزيةِ الإدارة البيئية.

- **التفاوض حول الاتفاقيات على المستوى المحلي:**

إن المفاوضات المفتوحة للاتفاقيات بين الصناعات المُلَّوثة، والسلطات المحلية، وجماعات المواطنين غالباً ما تقود إلى الوصول إلى نسبة انبعاث الغازات الملوثة بنسب تقل عن الحد الأدنى المسموح به من خلال القانون.

- **السماح بالمرونة في وضع مستويات انبعاث الغازات - الانضباط الذاتي.**

بما أن الصناعات غالباً ما تكون موجودةً في قلب المناطق السكنية، فإن المنشآت الخاصة تكون حساسة جداً لاهتماماتِ واعتبارات البيئة المحلية. فإن عملية التفاوض تسمح لمستويات الانبعاث للغازات، لتتوافق مع الظروف المحلية، كما أنها تشجع السيطرة الذاتية من قبل الصناعات، وبهذا تعزز وتقوِّي من فكرة المواطنةِ الجيدةِ للمؤسسات الخاصة.

المصدر:

World Bank, World Bank Development Report 1992: Development and the Environment, Oxford University Press, N.Y., U.S.A., 1992.

إطار 44

الإدارة الحضريــة والبيئــة :

طور برنامج الإدارة الحضرية خلال العشرين سنة الماضية مبادرة كبيرة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بهدف بناء وتقوية قدرات الحكومات والمعنيين Stakeholders لمواجهة المشاكل الحضرية، بما فيها الفقر، البيئة والحاجة إلى إيجاد محفزات الاقتصاد.

ركز البرنامج على تخفيف حدة الفقر في المدن، إدامة البيئة في المدن، حكمانيةٍ حضريةٍ بالمشاركة تعمل في أفريقيا، الدول العربية، آسيا وأمريكا اللاتينية. فالبرنامج مبادرة حضرية عبر الأقاليم ويعتبر برنامج دعمٍ عالمي فني من خلال التشارك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات الإنسانية المنفذة للبرنامج.

يدعم برنامج الإدارة الحضرية النشاطات المتنوعة متضمنة الاستشارات للمدن والدول، الخدمات الاستشارية لعمل السياسات العليا، وإجراء الربط مع المؤسسات الفنية المختارة من داخل المنطقة. المشروع الآن في مرحلته الثالثة من العمل، وقد حقق تقدماً كبيراً في خلق شبكة إقليمية من المتخصصين، وحكومات في المدن ومؤسساتِ مجتمع مدني، حددت من خلال الإستشارات قضايا بارزة بحاجةٍ إلى العناية واتخاذ الإجراءات العملية العاجلة للتعامل معها.

ونتيجة لتلك الاستشارات، تم المبادرة بأكثر من (300) نشاطٍ، تركز بشكل رئيسي على الإدارة الحضرية المتعلقة بتمويل المدن، إدامة البنية التحتية، ملكية الأراضي، التحسين البيئي وتخفيف حدة الفقر.

ففي أمريكا اللاتينية الكثيرَ من النشاطاتِ البيئية تم تركيزها حول إدارةِ السوائل العادمة وحول دور العاملين على التنقية في إدارة الفضلات الصلبة. بينما في الدول العربية يتم التركيز على إعادة تدوير المواد البلاستيكية، العظام، الأسمال، الزجاج والورق، مع مبادرةٍ إقليميةٍ هامةٍ في إدارة الفضلات الصلبة في اليمن. إن تقوية الكفاءة المتخصصة في التعامل مع القضايا البيئية غدا ذا اهتمامٍ كبيرٍ في أفريقيا.

تم عقد العديد من الندوات الإقليمية في آسيا لترفع من مستوى الوعي بين مسئولي الصحة، الذين يربطون بين الصحة الحضرية والبيئة.

إن التركيز على تخفيف حدة الفقر غدا من الأولويات الهامة لبرنامج الإدارة الحضرية منذ عام 1992. فإن معظم الأنشطةِ في هذا المجال تركز حالياً على إنشاء الأطر العامة للتشريعات والمؤشراتِ للتعامل مع تلك الجوانب الهامة للإدارة الحضرية.

ركزت التدخلات الحديثة للبرنامج في أفريقيا على الأطفال خاصة في الظروف الصعبةِ، بمشاركةٍ من الأحياءِ على المستويات الشعبية. تم إيجاد خطط إئتمان جيدة أدت إلى نجاح برامج مشاريع أعمال صغيرة في دولتين من الدول العربية، كما أدت دراسة إقليمية واسعة في آسيا حول الدخول لتمويل الإسكان للفقراء، إلى نشر دليلٍ عن المالية وتعبئةِ الموارد لإسكان ذوي الدخل المتدني وتنميةِ الأحياء السكنية.

المصدر:

UNDP, Reconceptualizing Governance, Discussion paper 2, UNDP, N.Y., U.S.A., 1997, PP. 38-39.

إطار 45

العمل مجتمعين: كان حلماً فأصبح ضرورة :

لا يستطيع أي بلد عربي أن يحقق بمفرده على نحوٍ كافٍ تقدما اقتصادياً واجتماعياً كبيراً مبنياً على تنويع مصادر الدخل واكتساب القدرات التنافسية في حقول الصناعة والمعرفة المتراكمة. ولكن، يمكن للبلدان العربية مجتمعةً أن تجني فوائدَ حجم ونطاق وتنوع اقتصاداتها مجتمعة، وأن تيسر فرص الاستثمار التي ما كان لها أن تتوافر بدون تعاون وجهود منسّقة. وإذا عمل العرب مجتمعينَ فإن هذا سيمكنهم ويتيحُ لهم تأمينَ حقوقهم ومطالبهم المشروعة في الاتفاقات الدولية، التي لا بد وأن تتأثر مضامينها وسبل تنفيذها بالقوة التفاوضية للأطراف المعنية. وبصورةٍ أعم، يتعين على البلدان العربية أن تتفق فيما بينها على ما تريد تحقيقه كي تأخذ مكانها في النظام الدولي الجديد. ولأجل ذلك، ينبغي عليها أن تضع رؤيةً مشتركةً وأن تحدد أهدافاً واقعية وتبني مؤسسات فعَّالة قادرة على تحقيق هذه الأهداف، كي تحسن نتائج جهودها الاقتصادية والمجتمعية وقدرتها التنافسية في العالم.

وتستند الحاجة إلى التعاون العربي إلى ضرورة توافر مجموعةٍ اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ تملك سياسيةً تعاونيةً مبدعة مصمّمة لتحقيق برنامجاً شاملاً لنهضةٍ اقتصادية واجتماعية واسعة. وينبغي أن يتجاوز هذا المسعى إقامة برنامج اقتصادي مؤثرٍ، أو حتى تبنّي منظومة برامج حكومية. إذ ينبغي أن يشتمل على العمل من أجل التفاهم المتبادل، والتعاون والمساعدة، بالإضافة إلى استراتيجيةٍ تتيح لكل شرائح المجتمع العمل معاً كشركاء.

المصدر:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002. ص 117.

الفصل السابع
دلالات التجارب العالمية ومتطلبات التطبيق في المجتمع العربي

- الحِكمانية في المجتمع العربي
- الدروس المستفادة
- نحو حِكمانية صالحة في المجتمع العربي
- متطلبات التطبيق
- الخلاصـــة

1 - الحِكمانية في الـ

يلج العالم العربي ى 280 مليون نسمة، القرن الحادي والعشرين، حيث يعادل ـ المتحدة وخُمس عدد سكان الصين.

تتفاوت أنظمة الـ ذ شكلَ الجمهوريةِ في الحكومة مثل مصر، سوريا، لبنان، العراق، السودان، تونس، الجزائر، اليمن، موريتانيا، وليبيا، بينما أخذت

عدداً من الدول شكل الحكومة الملكية مثل السعودية، الأردن، المغرب، والبحرين (2002)، أما دولة عُمان فأخذت شكل السلطنة، والكويت أخذت شكل الدولةِ التي يرأسها أمير وكذلك قطر، أما دولة الإمارات العربية المتحدة فهي تشكل اتحاداً بين ست من الإمارات العربية. ورغم تقديم العديد من الدول العربية للخدمات وتطويرها إلا أنه لا يوجد أي دولةٍ عربيةٍ يمكن القولَ بأنها قدّمت جميعَ القدراتِ الأساسية الإنسانية بمستوى الدول الصناعية والمتقدمة. كما أن معظم الدول العربية تعتمد على المؤسسات الحاكمة بشكلٍ كبير، والتي إما تعتمد على الموارد المالية الخارجية نتيجة تسويق النفط أو التحويلات من مواطنيها العاملين في الخارج أو المساعدات من بعض الدول الغنية أو المؤسسات الدولية أو المنح والقروض إلى جانب الإيرادات الضريبية التي تتسم بالضعف مقارنةً بالإيرادات الضريبية لبقية دول العالم[95]، وهذا بدوره يعكس جملة أشياءٍ أخرى، ضعف وعدم نضوج القطاع الخاص في العديد من دول المجتمع العربي.

ورغم ذلك فقد حققت دول المجتمع العربي خلال العقود الثلاثة الماضية تطوراً إيجابياً كبيراً، رغم تفاوت هذا التطور بين دولة وأخرى، تبعاً لتوفر الموارد المالية والبشرية والتقنية. حيث شهدت السنوات الأخيرةَ تطوراً في منهجيةِ عمل بعض الحكومات العربية من خلال الانفتاح السياسي والذي أدى بدوره إلى مزيدٍ من الممارساتِ الديمقراطية وزيادة المشاركة السياسية وتعديل السلطة داخل مؤسسات الحِكمانية، مثلما تمثل بعضها في توسيع المجال لنشاط مؤسسات المجتمع المدني للتفاعل والاندماج في العمل على توسيع مشاركة المواطنين في الدفاع عن الحريات السياسية. وقد أتاحت الإصلاحات التي أُدخلت في العقدين الأخيرين في عددٍ من البلدانِ العربية (أنظر الإطار 24 والإطار 31 والإطار 35) مزيداً من المشاركة والحرية والتشارك في تحمل المسئولية، وإعطاء مزيداً من الحرية للصحافة والإعلام، وإدماج ودعم القطاع الخاص (أنظر الإطار 18 والإطار 19 والإطار 45) وتخفيف القيود على المجتمع المدني، تلك المكونات الأساسية الجيدة للحكمانية.

---

(95) United Nations, World Public Sector Report: Globalization and the State 2001, Department of Economic and Social Affairs, UN, New York, U.S.A., 2001. PP. 180-182.

ورغم أن العديد من الدول العربية حقق إنجازاتٍ إنمائية اقتصادية واجتماعية كبيرة خلال العقود الماضية، إلا أن دول المجتمع العربي لا زالت تواجه مشاكل سياسية وأمنية واقتصادية واجتماعية عميقة ومعقدة تمس حاضرها ومستقبلها، فقد أسبغت أحداث الحادي عشر من أيلول لعام 2001 على مدينتي نيويورك وواشنطن مؤخراً تحدياتٍ كبيرةٍ على دول المجتمع العربي بشكلٍ خاص، مما يضاعف من قوة التحديات التي تواجه المجتمع العربي في تطوير هياكل مؤسسات الحِكمانية الجيدة (أنظر الإطار 31 والإطار 41) إلى جانب تحقيق التحسين الكمي والنوعي في الإنتاج والخدمات لتلك المؤسسات، وتعميق مستويات العمل المشترك والمشاركة داخل الدولة القُطرية وبين الدول العربية.

يمكن النظر إلى التحديات التي تواجه الحِكمانية في الدول العربية من خلال دراسة الجوانب التالية:

1 - مستوى المشاركة في المجتمع العربي:

- **المشاركة السياسية:**

يتباين مستوى المشاركةِ السياسية بين الدول العربية بشكلٍ واسع وكبير، ففي بعض دول الخليج (الكويت وقطر) تُجرى انتخابات المجالس التشريعية (البرلمانات) من قبل المواطنين مباشرة، في حين حصل المواطنون على وعودٍ بهذا الشأن في كل من البحرين وعُمان. وتمارسُ بلدان عربية عديدة أخرى درجة أكبر في حرية التعبير ووجود التعددية الحزبية. ورغم توفّر هذهِ الحرية إلا أنها أقلُ منها في دول أمريكا اللاتينية وشرق وجنوب شرق آسيا وكثير من دول جنوب صحراء أفريقيا حيث يتقلص دور الأنظمة المركزية فيها لحساب المستويات المحلية.

كثيراً ما تلجأ بعضُ الدول العربية إلى فرض حالة الطوارئ التي تحدُّ من ممارسة العديد من الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين مما يجعل المواطنين يشكوّن في جدوى المشاركة السياسية، والذي ينعكس في انخفاض معدل حضور الناخبين في الانتخابات على المستويين الوطني والمحلي، والعزوف كذلك عن الانتماءِ والمشاركة في الأحزاب السياسية. فقد انخفضت معدلات المشاركة الانتخابية عن النصف في بعض البلدان التي تتيح إجراء انتخاباتٍ تشريعية تنافسية (لبنان، والأردن، ومصر). كما انخفضت معدلات التصويت في الانتخابات الأخيرة في

اليمن والمغرب[96]. ولعل حالة عدم الاستقرار الأمني والسياسي التي يمر بها العالم العربي الآنَ سواءٌ من الاتهام المباشر لعددٍ من الدول العربية بدعم وتمويل الإرهاب الدولي أو ما يواجهه الشعب الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة من قبل إسرائيل من اغتصاب للممتلكات والحقوق والحريات والفتك بالمواطنين بهدف تسفيرهم خارج الأراضي الفلسطينية والاستيلاءِ على أراضيهم لامتلاكها من قبل الدولة الإسرائيلية، أو ما يعانيه أطفال وشعب العراق من حصارٍ وتجويع وتهديداتٍ بغزو العراق وما سيؤول إليه ذلك من تقسيمٍ، لدولة عربيةٍ، إلى أجزاء مختلفة بحيث يكون ولاءَ كلِّ جزءٍ مقتطع منها إلى دولة غير عربيةٍ في الغالب. هذا إضافةً إلى التحدي الذي تواجهه الدول العربية من خلال اتهام الدين الإسلامي ليس كدينٍ بل كفكرٍ من قبل الغرب، وإلصاق صفةِ الإرهاب بعددٍ من هؤلاء الذين يغالون في تفسيرات ومغازي الفكر الإسلامي، الذي ينادي حقيقةً بالتسامح والوسطية والإعتدال. إلا أن هذا الأمرَ يضعُ كل فردٍ أو جماعة أو دولة عربية وإسلاميةٍ تحت التحدّي لمواجهة التجنّي، والاتهام باطل، باحتضان الإرهاب والعمليات الأرهابية الدولية وليحصل كلٍ منها على حسن سلوكٍ أمام المجتمع الغربي غير المسلم.

إضافةً إلى ذلك، فالعديدِ من دول المجتمع العربي يعاني من تحديات أساسية تتمثل في الفقر، والذي تعاني منه شرائحَ كبيرةً من بعض المجتمعات. مثلما يعاني عدد كبير من دول العالم العربي من تحدّي مشكلة البطالةِ والتي تتراوح في نسبتها من 15 – 25% من القوى البشرية القادرة على العمل، وهذا يعني تعطيلاً لنسبة كبيرةً من القوى البشرية المنتجةِ، وبالنتيجة تعطيلٍ للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

- **مشاركة مؤسسات المجتمع المدني:**

تشمل مؤسسات المجتمع المدني في البلدان العربية، كغيرها من دول العالم، على الجمعيات الأهلية غير الحكومية وغير الربحية والتي غالباً ما تكون جمعيات ثقافية وخيرية أو تطوعيةً ذات نشاطاتٍ تعليمية وصحية ومهنية واجتماعية ودينية وسياسيةٍ أيضاً. وتشهد مثل تلك المؤسسات نشاطاً واسعاً في العقود الأخيرة من القرن الماضي ومع بداية الألفية الحالية، إلا أن

---

[96] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002، ص ص 104-106.

النظرةَ إلى تلك الجمعياتِ والمؤسسات يتفاوت بين الرفض والدعم والحريةِ المقيَّدة من قبل السلطاتِ الحاكمة في البلدان العربية. حيث تحاول تلك المؤسسات تعبئة الرأي العامِ حول قضايا هامة تتعلق بالمجتمعات العربية وبسياسات الحكومات ذات التأثير على القطاعات الشعبية بشكلٍ أو بأخر.

ورغم ازدهار وانتشار تلك المؤسسات إلا أن العديد منها يتعرض للانتقادات فيما يتعلق بطبيعةِ إدارتها وهيمنة بعض الأشخاص على نشاطاتها، أو تسخيرها لأغراضٍ شخصيةٍ، أو كونها لا تخدم المجتمعات العربية، ويتم انتقادها لغياب الشفافية في اتخاذ القرارات وعدم احترام قواعد العمل الإداري والمساءلة في تنفيذ نشاطاتها. كما يفتقرُ العديدَ من تلك المؤسساتِ إلى توفر التمويل اللازم لتنفيذ خططها ونشاطاتها، مما يدعو البعضَ منها إلى الاعتمادِ على التمويل الخارجي، والذي غالباً ما يُواجهُ بالانتقادِ والتشكيكِ في حسن نوايا المانحين للتمويل لبعض المؤسسات والجمعيات. وبالنتيجةِ يتعرضُ القائمون على تلك المؤسسات المدنية للمساءلة، كما حصل في مصر عام 2001 للدكتور سعد الدين ابراهيم رئيس مركز ابن خلدون. إلا أن هذا لا يمنع من وجود العديد من المؤسسات والجمعيات الأهلية ذات الدور الكبير والفعَّال في دعم وتنمية المجتمع القُطري والعربي في المجالات الإنسانية والحرفية والثقافية وتخفيف المعاناة من حدةِ الفقر في العديد من المناطق السكنية، والمشاركة في رسم السياساتِ العامة والشئون السياسية في العديد من دول العالم العربي.

- **مشاركة المرأة :**

يشير تقرير التنمية البشرية عام 2000 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[97] بأن النساءَ يشغلن ما نسبته 5ر3% من جميع المقاعد البرلمانية في البلدان العربية، مقابل 2ر4 % في شرق آسيا (بدون الصين)، 4ر8% في أفريقيا جنوب الصحراء، 7ر12% في جنوب شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادي 9ر12% في بلدان أمريكيا اللاتينية ومنطقة الكاريبي و 2ر21% في شرق آسيا (مع الصين). وهذا يشير بطبيعة الحال إلى تدني مشاركة المرأة في

---

(97) UNDP, Human Development Report 2000, Oxford University Press, N.Y., U.S.A., 2000.

المساهمة في التنمية المجتمعية وفي المشاركة السياسية والمجتمعية رغم أنها تشكل أكثرمن نصف المجتمع.

2 - مستوى مؤسسات الحِكمانية في المجتمع العربي :

تشير الدراسات الحديثةِ إلى بناء مؤشراتٍ تجميعية للحكمانية، والتي غطت 173 بلداً عِبرَ أنحاءِ العالم. وبُنيت انطلاقاً من تعريف الحِكمانية والأخذ بالحسبان أهم جوانبها التي تتمثل في[98]:

- العملية التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها؛
- قدرة الحكومة على صياغة سياسات سليمة وتنفيذها بفعالية؛
- احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الإقتصادي والاجتماعي.

ويندرج 31 مؤشراً في ست فئات تقابل جوانب الحِكمانية الأساسيةِ الثلاثة، فتضم عملية الحِكمانية فئتين هما:

- فئة التمثيل والمساءلة.
- فئة الاستقرار والعنف السياسيين.

أما قدرة الحِكمانية فتشمل فئتين:

- فئة فعالية الحكومة.
- فئة عبء الضبط.

أما جانب احترام حكم القانون فيشمل فئتين أيضاً هما:

- فئة حكم القانون.
- فئة الكسب غير المشروع.

وتشمل كل فئة من الفئات المشار إليها أعلاه عدداً من المؤشرات التي تقيس جوانب تتعلق بكلٍّ واحدٍ من جوانب الحِكمانية. حيث تشمل فئة التمثيل والمساءلة عدداً من المؤشرات التي تقيس جوانب عدة مثل العملية السياسية، والحريات المدنية، والحقوق السياسية واستقلال الإعلام.

---

(98) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية عام 2002.، ص ص 107-108.

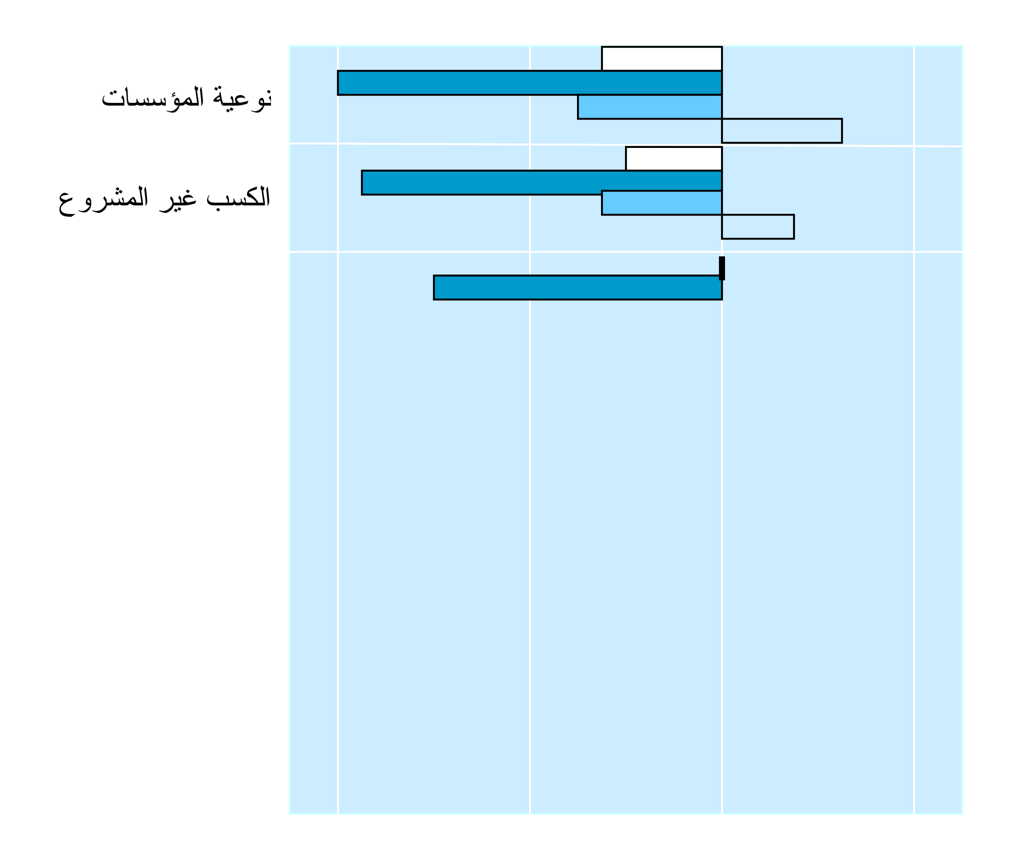
لذا فإن هذه الفئة تقيس مدى قدرة مواطني بلدٍ ما على المشاركة في اختيار الحكومات ومراقبة أهل السلطة ومساءلتهم. وتجمع فئة الإستقرار والعنف السياسيين بين عدةِ مؤشراتٍ تقيس مدى الشعور بإمكانيةِ تقويض الإستقرار وإسقاط الحكومات بوسائل العنف أو بوسائل غير دستورية.

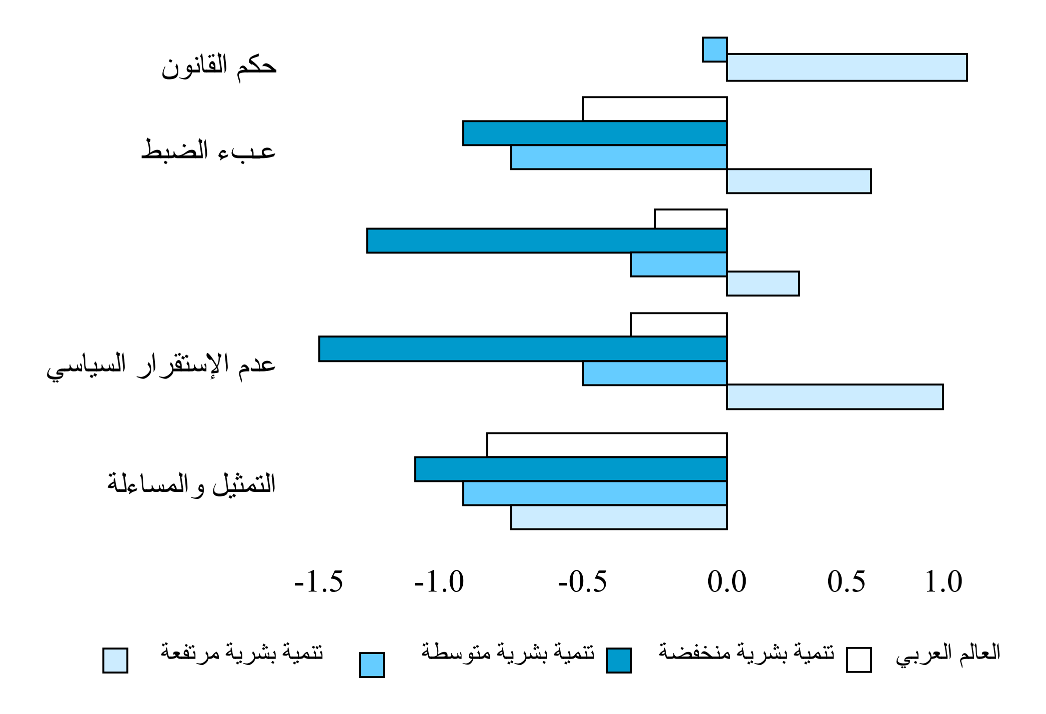
أما فئة فعالية الحكومة فتشملُ مؤشراتٍ تقيس نوعية الخدمة العامة، ونوعية البيروقراطيةِ وكفاءةِ الموظفين المدنيين، واستقلال الإدارةِ المدنية عن الضغوط السياسية، ومصداقية الحكومة في التزامها بالسياسات. وتستند كافة المؤشرات هنا إلى ما يلاحظهُ الناس أو يشعرون به. وتشمل فئة عبء الضبطِ متغيراتٍ تقيس مقدار التشوهاتِ المفروضة من جانبِ الحكومة على هيئةِ سياساتٍ متعددة.

وتضم فئة حكم القانونِ مؤشراتٍ تقيسُ مدى شعور المواطنين بالثقةِ في القواعد التي صاغها المجتمع، ومقدار التزامهم بهذه القواعد. وبهذا تتضمن المؤشرات الملاحظاتِ حولَ مدى شيوع الجريمة، وكفاءة القضاء وإمكانية توقّع إجراءاتهِ وأحكامه، ومقدارَ تنفيذ العقود والتعهدات. أما فئة الكسبِ غير المشروع فتقيس ما يلاحظه الناسُ أو يشعرون بـهِ من فسادٍ بمعنى ممارسة السلطة العامة من أجل الكسب الخاص.

وباستخدام نموذج رياضي، كما ذُكِرَ في تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، مكنت نتائجه من مقارنة نوعيةِ المؤسسات في البلدان العربية مع سائر بلدان العالم كما يبين (الشكل 6)، بأن قيمَ جميع المؤشراتِ للبلدان العربية كمجموعةٍ يقلُّ عن المتوسط العالمي باستثناءِ حكم القانون، حيث يزيد بشيءٍ بسيطٍ عن المتوسط.

الشكل (7)
نوعية المؤسسات في البلدان العربية موزعة حسب مستوى التنمية البشرية





وعلى صعيد كل بلدٍ على حدة، حصل الأردن من بين البلدان العربية على أفضل النتائج حسب معيار التمثيل والمساءلة، تليه الكويت التي تساوت مع المتوسط العالمي لهذا المعيار. وكانت علاماتُ جميع الدول العربية المشاركةِ الأخرى التسع عشرة المشمولة أقلّ من المتوسط العالمي.

وكما ورد في نفس التقرير، يُظهر مؤشر الإستقرار السياسي نمطاً مثيراً للاهتمام، حيث حصلت ثمانيةُ بلدانٍ عربية من السبعة عشر المشمولة على علامات أعلى من المتوسط، وهي على التوالي: قطر، عُمان، الإمارات العربية المتحدة، الكويت، المغرب، وسورية. وكانت مؤشرات جميع البلدان العربية الأخرى أقل من المتوسط العالمي.

أما من حيث فعالية الحكومة، فقد حصلت ثمانيةُ بلدانٍ عربية من بين عشرين بلداً مشمولاً على علامات أعلى من المتوسط العالمي، وكانت على التوالي: عُمان، تونس، الأردن، قطر، المغرب، البحرين، لبنان، والإمارات العربية المتحدة. وكانت علامات بقية الدول العربية الأخرى أقل من المعدل العالمي بكثير.

وبالنسبة لعنصر عبءِ الضبط، حصلت تسعةُ بلدانٍ عربية من بين سبعة عشر بلداً عربياً مشمولاً على علاماتٍ أعلى من المتوسط، وكانت على التوالي: تونس، الأردن، قطر، عُمان، الإمارات العربية المتحدة، المغرب، مصر، فلبنان.

أما عنصر حكم القانون فقد حصل أحدَ عشر بلداً عربياً على علاماتٍ أفضل من المتوسط، وكانت على التوالي: قطر، عُمان، الكويت، الإمارات العربية المتحدة، الأردن، المغرب، البحرين، تونس، السعودية، لبنان، فمصر.

وأخيراً، بالحكم على نوعية المؤسسات على أساس الكسب غير المشروع، فقد حصلت سبعة بلدانٍ عربية من بين سبعة عشر بلداً مشمولاً على علاماتٍ أعلى من المتوسط العالمي، وكانت على التوالي: الكويت، قطر، عُمان، لبنان، الأردن، المغرب، فتونس.

3 - الحِكمانية والرفاهية في البلدان العربية:

ورد في تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 بأنه بناءً على نتائج تطبيق مؤشر رفاهية مركبٍ يضمُّ قيمَ مؤشراتِ الحِكمانية، ومقياس التمتع بالحرية، ومكونات الرفاهية المُتضمنّةِ في مقياس التنمية البشرية، ومقارنتها بالمتوسطات العالمية، أمكن نتيجةً لجمع البيانات المتوفرة لدى 147 بلداً من 17 بلداً عربياً، تصنيف البلدان إلى بلدانٍ تتمتعُ بمستوى رفاهية إنساني مرتفعٍ، وبلدانٍ بمستوى رفاهية متوسطٍ، والبلدان الأخرى بمستوى رفاهية إنساني منخفضٍ[99]. استناداً إلى الأسس المذكورة أعلاه، لا يتمتع أي بلدٍ عربي بمستوى رفاهية إنساني مرتفع. والأكثرُ أهميةً من ذلك أن سبعة بلدانٍ عربيةٍ يشكلُ سكانها 9ر8% فقط من البلدان العربية المشاركة، المكونة من سبعة عشرَ بلداً، تتمتع بمستوى رفاهية إنساني متوسط. أما بقية البلدان العربية المشاركة فتقبع في مستوى الرفاهية الإنساني المتدني. وبعبارة أخرى، فإن أقل من 10% من سكان البلدان العربية يُمكنُ تصنيفهم في فئةِ الرفاهية الإنسانية المتوسطة، وهذا يعني بأن تحدّي التنمية يواجهُ على الأقل ما نسبته 90% من سكان البلدان العربية، وأهمية ما ينطوي عليه ذلك من تحسين في نوعيةِ المؤسسات الحاكمةِ وأنماط الحرياتِ الأساسية والمشاركةِ

[99] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002، المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، عام 2002، ص 108.

والتشاركِ من قبل العناصر المكونةِ للحكمانية المتمثلـةِ في القطاع الحكومي، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

2 - الدروس المستفادة :

بالرجوع إلى ما ورد في الفصول السابقة من هذا الكتاب وبشكلٍ خاص للتجارب، والممارسات، والأقوال المأثورةِ حول الحِكمانية ومضامينها على التنمية الشمولية المستدامة وتحقيق الرفاهية للمواطنين، وما ينطوي عليه ذلك من تخفيفٍ لحدةِ الفقر والبطالة والاستئثار بالسلطة من قبلِ فئاتٍ أو أفرادٍ بعينهم في الدول النامية بشكلٍ عام، يمكننا استخلاص الدروس التالية:

- إن عملية إصلاح الحكم وتحقيق الحِكمانية الجيدة هي عملية ذاتية النشأة، وتنبع من المجتمع الوطني للدولة ذاتها، ولا يمكن لها أن تتحقق بجهود ومبادرات خارجية دون وجود القناعة والوعي الداخلي بها مهما كانت المبادرات الخارجية عظيمة وناجحة في بيئات أخرى خارج نطاق الدولة. وبما أن المجتمعات تتفاوت وتختلف في بيئاتها الأيدولوجية والسياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والمعرفية، فإن نجاح المبادرات والتجارب الناجحة في دولةٍ ما لا يعني نجاحها في دولة أخرى. فلا يوجد "خطة إصلاح تناسب كافة المقاسات". إلا أن الاستفادة من التجارب العربية والمؤسسات العربية التي تعمل على تطوير الإدارة وعلى رأسها المنظمة العربية للتنمية الإدارية ومعاهد ومراكز الإدارة هي المؤهلة بشكلٍ مناسب لإحداث التغيير والتطوير خاصة إذا ما استفادت من المشاركة مع المنظمات لدولية التي تعمل على إصلاح مؤسسات الحِكمانية على المستوى القُطري أو الإقليمي.

- إن نجاح الحِكمانية الجيدة يتطلب توفر البيئة التحتية التشريعية والإدارية والسياسية والقضائية الكافية، وما ينطوي عليه ذلك من إمكاناتٍ وقدرات ومعارف متطورة، لتتماشى مع التحديات ومتطلبات فعاليةِ وكفايةِ عملياتِ ونشاطات مؤسسات الحِكمانية الأساسية. وهذا بالضرورة يعني وجود الخبرات والطاقات البشرية ذات المهنية العالية في تلك المجالات المتنوعة لضمان وضع وتصميم الأُطر للسياسات العامة التي تحكم عناصر البيئة التحتية الملائمة لحركة التطوير والإصلاح.

- يعتبر توفر مميزات وخصائص الحِكمانية الجيدة مثل المشاركة Participation والتشارك Partnership قضايا أساسية، وهذا يعني توفيرَ بيئةٍ ديمقراطية في المجتمع تسمح باندماح ممثلي مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وأصحاب المصالح والفئات المعوزة والمتأثرين بالسياسات العامة من المشاركة في رسم تلك السياسات ومتابعة تنفيذها. فبقدر توفر الجو الديمقراطي الذي يسمح بالمشاركة والتشارك بالقدر الذي يمكن للحِكمانية الجيدة من أن تحققّ آمالَ المجتمع على اختلافِ مكوناتهِ من الفئات المتنوعة.

- إن قضايا الشفافية والمساءلة تعتبرُ أساسية لتحقيق الحِكمانية الجيدة، وأن الشفافية والمساءلة ليست حِكراً على تشريعات ونشاطات القطاع الحكومي، بل يجب أن تشمل في نطاقها ممارسات ونشاطات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني أيضاً. ولعل ما نشهده الآن من قضايا فسادٍ وإفسادٍ في القطاع الخاص الأمريكي (اندرون و وردكوم) على سبيل المثال هو عينة بسيطة على ما يكتنف القطاع الخاص، ليس في الولايات المتحدة فقط، بل وفي مناطق كثيرة حول العالم. وكذلك الأمر بالنسبة لممارسات الفساد والقيام بعمليات غير مشروعة في تعامل القطاع الخاص مع الدول الفقيرة، حيث يتم دفع رشاوي لمستفيدين من الرسميين في الإدارات الحكومية أو من قبل فئات ذات تأثيراتٍ ومصالح خاصة في الدول الفقيرة. فكما يشير جيرمي بوب المدير التنفيذي لمنظمة الشفافية الدولية في حديثه عن نتيجةٍ لأحدث الدراسات حول ممارسات الفساد من قبل مؤسسات القطاع الخاص والذي تم الحديث عنه في برنامج ما وراء البحار الذي بثته الإذاعة البريطانية BBC يوم السبت بتاريخ 2002/8/17 بأنه برغم وجود القوانين التي تحد من ممارسات الفساد في انجلترا، إلا أن الفساد ما زال يمارس بشكلٍ كبيرٍ وأن دولاً مثل ألمانيا وانجلترا وسنغافورة يمارس فيها القطاع الخاص والمستثمرون الفساد بدفع رشاوي إلى جهات رسمية وغير رسمية في الدول الفقيرة، ويعزز تلك الممارسات في الدول الفقيرة غياب سلطة القانون وضعف القضاء وعدم اكتراث أو اهتمام المواطنين في تلك الدول بالفساد ومقاومته، بحيث غدت ممارسات الفساد أمراً طبيعياً، إلا أن هذا يتم تعزيزه أيضاً من قبل مؤسسات القطاع الخاص والمستثمرين من الدول الصناعية.

وهذا لا يعني بالضرورة أن كافة شركات ومؤسسات القطاع الخاص والإدارات الحكومية تمارس الفساد في تعاملاتها، حيث هناك الكثير أيضاً من الشركات والإدارات الحكومية ومؤسساتها تحافظ على مبادئ تحض على مقاومة الفسادِ وممارساتهِ غير الشرعيةِ وتتقيّد بها، وترفض التعامل مع الشركات والمؤسسات أو المستثمرين الذين تتسم أعمالهم التجارية بممارساتٍ للفساد. إن ما ذكر يمثل أمثلة واضحة على أهمية الشفافية والمساءلة ووضع القوانين والتشريعات الخاصة بها من قبل الحكوماتِ المركزيةِ سواءً كانت لمؤسسات القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني أيضاً لما يكتنفها من ممارساتٍ غامضةٍ وتحتاج إلى مزيدٍ من الشفافية، لتحقيق المساءلة الفعَّالة خدمة للمصلحةِ العامة، وتحديداً لبعض المصالح الشخصية التي قد لا تَخدمُ الصالح العام للمجتمع.

- كما أن تلك القضايا تعتبر أساسية في التشريعات والإجراءات والتعاملات في القطاع الحكومي، وبين القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني سواءً المحليِّ منها أو العالمي.

- إن الحِكمانية الجيدةَ تتطلبُ التكامل والتشارك في الأدوار بين المكونات الثلاثة الأساسية، التي جئنا على ذكرها في الفصل الثاني، والتي تتمثل في القطاع الحكومي والقطاع الخاص وقطاع مؤسسات المجتمع المدني. وأن الظاهرةَ المهيمنة على الدول النامية، ومنها الدول العربيةِ، هي هيمنة قطاع الحكومة بجهازها التنفيذي على بقية القطاعات (الخاص والمجتمع المدني) بشكلٍ سافر. وهذا يعني ضرورة إيلاءِ الأهمية والدعم وتوفير البيئة المناسبة للقطاع الخاص وقطاع المجتمع المدني بأن يكونا بالمستوى القوي والمناسب كي يتحملاً مسئولياتهما في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة، حيث إنهما يعتبران الأساس في تحقيق ذلك.

- إن ما ورد في الدرسِ السابق من تعزيزٍ للقطاعين الخاصِ والمجتمع المدني لا يعني إضعافاً للقطاع الحكومي أو لدور الدولة، بل على العكس من ذلك تماماً، حيث إن تقوية دورِ الدولةِ والقطاع الحكومي يعتبر أمراً في غايةِ الأهمية. يتولى هذا القطاع رسم

السياساتِ ووضع التشريعاتِ الأساسية والمتابعة والتقييم والتوجيه، خدمةٍ للمصلحة العامة بمهنيةٍ عاليةٍ تكفل القدرة المعرفية والمهنية في هذا المجال، حتى لا تكون عرضة للاستغلال من قبل القطاعات الأخرى، والتي قد تستأثر بمصالحها الشخصية الضيقة بدلاً من المصالح العامة، وبهذا تتغاضى عن خدمة المجتمع وخدمة الفئات ذات الاحتياجات الخاصة أو الأقل حظاً في الاستفادةِ من الخدمات التي كانت تقدمها الحكومات لتلك الفئات. وبهذا يمكن للقطاع الحكومي أن يمثلَّ حلقة الوصلِ بين القطاعات المختلفة من ناحيةٍ، وبينَ المناطق الجغرافيةِ لكل مجتمع من ناحيةٍ أخرى، لربط الجهود للقطاعات المختلفة بهدف تكاملها في تحقيق التنمية المستدامة، ليس في المركز للدولة فقط، بل وفي المحافظات والأقاليم والمناطق السكنية النائية في أطراف المجتمع، وبشكلٍ خاص في المناطق والأحياء السكنية التي لا تنعم بالقدر الكافي من الخدمات العامة ولا بالمشاريع التنموية ذات العائد لتلك الفئات.

- تعزيز القيم الإيجابية لدى الخدمة المدنية والقطاع العام الحكومي. إن القيم الأساسية التي يجب أن يتحلى بها موظفو الخدمة المدنية، ويأخذون بها في تقديم الخدمات للمواطنين، هي القيم التي تعكس فهمهم، بأن وظيفتهم الأساسية هي "خدمة عامة" للمواطنين، بمفهوم الخدمة الفعلي، وهي مساعدة المواطنين في الحصول على الخدمات في الوقت والزمان الملائمين، وبالجودة والفعالية والكفاية الملائمة، وبدون تعقيد في الإجراءات أو إساءةٍ في التعامل مع المواطنين في عملية توفير تلك الخدمات. وهذا بطبيعةِ الحالِ يستتبعُ توفيرَ قيمَ الحياديةِ وعدم المحاباةِ أو تفضيل شخصٍ أو فئةٍ على أخرى في تقديم الخدمات، مثلما يستتبع الأمانة، وتحمل الأعباء الوظيفية دون ضجرٍ من تلك الأعباء. وهذا بالضرورة، يتطلب أن يتم تعيين الموظفينَ في الخدمةِ المدنيةِ وفقاً لأسس الجدارة والكفاءة أو التنافسية دون غيرها من الأسس السلبية والتي قد تحابي فئة أو شخصاً على الآخرين. إن تعزيز القيم الإيجابية يتطلب عملية إصلاح للخدمة المدنية يتم الاستفادة فيها من النماذجَ الحديثة للإدارة، وأن يتمَّ الأخذ بها على مراحل زمنيةٍ، بحيث يواكبها برامج تعليميةٍ وتدريبية لضمان فهمهما وتوفير القدرات لتنفيذها. ويمكن للدول العربية أن تستفيد من التجارب الناجحة لتطوير خدمات القطاع الحكومي سواءً من الدول المتقدمة

أو الدول النامية. وأن هناك تجارب قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتوثيقها بعد اختياره لعددٍ من الدول النامية حول العالم بهدف الاستفادة منها في عمليات الإصلاح في الدول الأخرى[100].

- اعتماد المؤسسية في العمل على النطاق الحكومي بشكلٍ رئيسي، وكذلك العمل في القطاعات الأخرى، وذلك لضمان الموضوعية والحيادية وخدمة المصلحة العامة، للمجتمع بشكلٍ عام. إن المؤسسية في العمل الحكومي تتطلبُ تعزيز بناء المؤسساتِ وفقَ رؤيا واستراتيجياتِ عملٍ واضحةٍ وتوزيعٍ للأدوار وفقاً للكفاءةِ والمهنية العالية لضمان حسن التنفيذ والمتابعة والتقييم والمراجعةِ وإجراء التعديل والتغيير حينما يكون ذلك ضرورياً، وفقاً لمنهجيةٍ واضحة في العمل.

- إن المؤسسية وعملية الإصلاح فيها تتطلب أن يتسم أداءُ المؤسساتِ بالكفايةِ والفعالية والمهنية. وهذا يستتبع دراسة حجم المؤسسات القائمة من حيث عددِ العاملين في الفئات المختلفة وتحليلها للوقوف على الحجم الصحيح Right Sizing اللازم لأداء المهام وفقاً لمعايير الكفاية والفعالية والمهنية، بحيث يتم معالجة الزيادة التي يتم التوصل إليها بشكلٍ مدروس وفقاً للظروف الاقتصاديةِ والسياسيةِ والاجتماعيةِ لكل مجتمع، كي لا يكون هناك انعكاساتٍ سلبيةٍ قد تؤدي إلى نتائج عكسيةٍ لعملية الإصلاح المنشود.

- إن عملية الإصلاح للقطاع العام الحكومي لا تقتصر على الخدمة المدنية فقط، بل يجب أن تشمل إدارة النفقات العامة، وإدارة المؤسسات العامة، التي تساهم بها الدول بشكلٍ خاص، إضافة إلى إصلاح الأنظمة المالية وإدارةِ عمليةِ الإنفاق العام، كما أسلفنا، من خلال إدارة الموازنات العامة لتحسين مستوى الأداء والنتائج للنفقات العامة بما ينسجم وأسس الشفافية والمساءلة والتقييم الفعلي للأداء وفقاً لمعايير ومؤشرات أداء واضحة وواقعية. إن هذا التطور في الإصلاح المؤسسي والمالي بشكلٍ خاص، قد يعمل على إحداث التغيير في دور مؤسسات الحِكمانية للتحولّ من دور المنتجِ والمسيطرِ في العديد من النشاطات إلى دور المهيئ والمعدّ للبيئة المساعدة لتمكين القطاع الخاص من القيام

(100) Dr. Zuhair al-Kayed, et. Al, Best Practices in Civil Service, Op. Cit. UNDP, N.Y. 2000.

بإنتاج وتقديم بعض الخدمات والمنتجات من خلال التخصيص Privatization، إذا كان هذا التحول في الدور قد يؤدي إلى مزيدٍ من الكفاية والفعالية والإستجابة لاحتياجات المواطنين بشكلٍ أكثرَ ملاءمةً من مؤسسات القطاع العام الحكومي.

- إن توفير اللامركزية بنقلِ الصلاحيات من المركز إلى المستويات الإدارية المختلفة، سواءُ داخل الدائرة الواحدة أو على مستوى الإدارات الإقليمية والمحلية بهدف القرب من المواطنين والمستفيدين من الخدمات وإشراكهم في رسم السياست وكيفية تنفيذ نشاطات الأجهزة الحكومية، يعتبر عملاً استراتيجياً في إنجاح الحِكمانية الجيدة، وعنصراً استراتيجياً لمنهجية العمل بها. كما أن عملية اللامركزية وتنفيذها تعتمد على حجم المجتمع، وتباعد مناطقه الجغرافية، وتوفير الموارد المالية والبشرية والمهنية القادرة على تحمل المسئوليات وتنفيذها بكفاية وفعالية ومهنية. وهذا بطبيعة الحال، يتطلب توفير البنية التحتية والقدرات اللازمةِ لإنجاحِ منهجيةِ اللامركزية وتحقيق الأهداف المرجوة منها.

- إن دراسةً واقعيةً لمنهجيةِ اللامركزية قد تؤدي إلى مزيدٍ من مشاركةِ المواطنين في المستويات المحلية والأهلية والقطاع الخاص بشكلٍ مباشرٍ في تحقيق تنميةٍ مستدامة وشموليةٍ، نتيجةَ التشارك والمشاركة في تحمل المسؤولية، لإنجاح خطط الحكومات المركزية في التنمية الشمولية على نطاق المجتمع.

- إن الإستفادةَ من تطور تكنولوجيا المعلومات وتقدمها واتساع نطاق استخدامها في عصرنا الحديث والمستقبل يعتبر أحد الدروسِ المستفادةِ من تطوير الحِكمانية ونظمها ومؤسساتها في توفير الخدمات بفعاليةٍ وكفاية، وتقريبها من المستفيدين بشكلٍ يقلّص من حجم الإجراءات المعقدة، والبعد المكاني والزماني، في تقديم الخدمات للمواطنين. فبالإضافة إلى زيادة الإنتاجية، فإن الدولَ تعملُ الآن على التركيزِ لزيادة الكفاية والفعالية عبر حدود مؤسساتها، وبالوصول إلى الفاعلين في البيئة الخارجية لتلك المؤسسات خاصةً العملاءَ، سواءً كانوا أفراداً أو مؤسساتِ أعمالٍ في القطاع الخاص، أو المجتمع المدني. وبهذا تعمل تكنولوجيا المعلومات، ليس على زيادة الشفافية والمساءلة فقط، بل

ايضاً على تعزيز التفاعل على نطاق الحكومة بشكلٍ واسع ومع القطاعات المختلفة في المجتمع، إضافةً إلى تقليل الأعباء الإدارية على المستفيدين من خدماتها. إن استخدامات تكنولوجيا المعلومات تعمل على إجراءِ إعادةِ الهيكلة لعددٍ من مؤسسات الحِكمانية وإدارات العمل بها وتحسين أدائها الإداري والتخطيطي والرقابي، وبهذا تزيد من نجاح برامجها في تطوير مستوى الخدمات للمواطنين في المجتمع.

- إن أحدَ الدروس الإستراتيجية لإنجاح الحِكمانية الجيدة يكمن في إصلاح وتحسين إدارة النظم التشريعية. فرغم أهمية وجود النظم التشريعية ونماذجها المختلفة كأدواتٍ لسياسات الحكومة في تحقيق أهدافها الاستراتيجية، إلا أن التجربة أثبتت زيادةَ كُلفةٍ وعدمِ مرونـةٍ، وأحياناً عُقمُ تلك الأنظمةِ التشريعية في خدمـة المصلحة العامة. حيث غدت وكأنها عبء ومعيق لتحقيق التنمية ومواجهة التحديات والتحولات الضرورية اللازمة لتطوير الحِكمانية ومؤسسات الحكم في الدول المختلفـة. فكما يقـول وزيـر الشئون التشريعية في كنـدا: "إن ما كان يعتبر ممارساتٍ تشريعية تنظيمية جيدة في عام 1986 ربما لن يكون جيداً بما فيه الكفاية الآن[101]. فالنظم التشريعية التقليدية لم تعد قادرةٍ على التماشي مع التطّور في الاقتصاديات المعتمدة على السوق، والابتكارات في تكنولوجيا المعلومات ومع تحديات العولمة واتساع نطاق اللامركزية وضرورتها للعديد من الدول.

- إن التوّجهَ الحديثَ نحو تخفيف القيود Deregulation التي تفرضها الأنظمة التشريعية ومثلها أيضاً تخفيف غُلواءِ البيروقراطيةِ السلبية Debureaucratisation وما ينطوي عليه ذلك من تبسيطٍ للإجراءات الإدارية أصبح أمراً أساسياً في مفاهيم الإدارة الحديثة لتحسين مستوى تقديم الخدمات بفعاليةٍ وكفايةٍ للمواطنين والمؤسسات التي تتعامل مع المؤسسات الحاكمة في المجتمع. إن عمليات الإصلاح التي تُخففُ من كلفةِ الأنظمة التشريعيةِ وتعملُ على تبسيطها وتجعلُ الرجوع إليها سهلاً (أنظر الإطار 29) باستخدام

---

(101) Treasury Board of Canada, Notes for a Statement on Regulation and Competitiveness by the President of the Treasury Board and Minister Responsible for Regulatory Affairs, Ottawa, Canada, 1992. P. 4.

قائمةٍ بالقواعدِ التشريعية والتنظيمية لمجالات العمل المختلفة، وتحليلٍ للتشريعاتِ للتعرّف على نقاط الضعف أو الإختناق لإجراء العمل بيسر، أو إنشاء المعايير النوعية الواضحة، واتساع نطاق وجود بدائل مناسبة للتشريعات التقليدية، يعتبرُ أساساً في الحِكمانية الجيدةِ وتحقيق المصلحة العامة للمجتمعات المختلفة.

3 - متطلبات التطبيق للحكمانية الجيدة في المجتمع العربي:

انطلاقاً من النظرة لواقع الحِكمانية في المجتمع العربي ومن الدروس المستفادة لأهميةِ وحتميةِ الحِكمانية الجيدة لخلق مجتمعاتٍ ذاتَ قدراتٍ تنافسيةٍ عالية، يسودها ممارسات حقيقية للحريات العامة، والديمقراطية، والحفاظ على حقوق المواطن، ودولة القانون (أنظر الإطار 41)، والإستجابة الملائمة لاحتياجات المواطنين، وفق معايير الكفاءةِ والفعاليةِ والإنتاجيةِ والأمن والحفاظ على حقوق وممتلكات المواطنين، نجد أن من بين المتطلبات الأساسية لتطبيق الحِكمانية الجيدة في دول المجتمع العربي ما يلي:

1 - توفير المشاركة والتشارك في تحمل المسئولية :

يتضح لنا بأن نجاح الحِكمانية الجيدة يُبنى على مجتمعات تسودها الحريات العامة وروح الديمقراطية المسئولةِ والتي تعزّز من قوة المواطنين في المشاركة وإبداء الآراء بحريةٍ على المستوياتِ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعقائدية. ونتيجةً لهذه المشاركة الفاعلة فإن المواطنينَ في المجتمعات يصبحون شركاءَ في تحمّل المسئولياتِ لما شاركوا به من سياساتٍ عامةٍ يتم وضعها من قبل مؤسساتِ الحِكمانية في المجتمع.

تحت هذا الإطار يمكن لنا أن نعرضَ وباختصارٍ شديدٍ لعددٍ من متطلباتِ التطبيقِ التي تندرجُ تحت هذا الإطار من حسن المشاركة والتشارك في تحمل المسئولية المجتمعية كما يلي:

- **حق التمثيل الحر في المجالس التشريعية:**

تعتبـرُ البرلمانات/مجالس الأمـةِ/المجالس التشريعية والتي يتـم الترشيـح والانتخاب لها المبنيَ على النزاهةِ والحرية للمرشحين أحدَ أهم المعالم الأساسية لوجود الممارسات الديمقراطية في المجتمعات الحديثة. كما أن المساواة في الترشيح لتلك البرلماناتِ بين فئات المجتمع المختلفة يعتبرُ معياراً أساسياً لوجودِ العدالةِ وتوفير الحق لإيصال أصوات فئات الشعب المختلفة من خلال ممثليهم في تلك البرلمانات والمجالس التشريعية. وهذا يعني المساهمة أو التأثير على

صياغة القوانين والقواعد القانونية والتشريعية التي تعمل السلطة التنفيذية على الأخذِ بها والتعامل من خلالها مع المواطنين وغير المواطنين سواء كانوا أفراداً أو جماعات أو مؤسسات في المجتمع المحلي والدولي.

فبقدر ما يتوفَّرُ في المجتمع من مجالسِ تشريعيةٍ يتم الدخول لها وفقاً لمعايير من المساواة والنزاهة والشفافية في عمليات الإنتخاب والترشيح بقدر ما يتم الوصول إلى مستوىَ مؤسساتٍ للحكمانية على قدرٍ كبيرٍ من القوةِ والتأثيرِ في تحقيقِ الرفاهية للمجتمع.

- **توفير المشاركة السياسية من خلال تعددية الأحزاب:**

يعتبر وجود الأحزاب السياسة المتعددة وحرية الإنتماء إليها والمشاركة بنشاطاتها معياراً جوهرياً لتوفير الديمقراطية والحريات الشخصية للمواطنين للتعبير عن آرائهم السياسية وآرائهم حول القضايا العامةِ التي تمسُّ المجتمعَ وتقدَمهُ وكيانه بين الدول وفي المجتمع الدولي. إن وجودَ الأحزابَ المتعددة ومشاركتها الفعلية في المجالس التشريعية يعتبرُ إحدى الآليات الفاعلة لتوفير المساءلةِ على السلطات التنفيذية وإدارتها لشئون المجتمع، والذي يرفع بدوره القدرةَ على المساءلة والإصلاح في حالِ حدوث الخللِ في التنفيذ أو في حالاتِ خروج السلطات التنفيذية عن رغبات وإرادات الشعوب فيها.

- **تعزيـز الحكـم المحلـي:**

إن وجود الحكم المحلي الذي يمارسُ فيه المواطنون حقّ المشاركةِ والتشارك في رسم السياسات وتسيير أمورهم المحلية يعتبرُ عاملاً جوهرياً في الحِكمانية الجيدة. وأن مشاركة المواطنين على المستوى المحلي تشمل، فئات المجتمع المحلي من الفئات الفقيرة والمحرومين من خدماتِ التنمية البشرية خاصة الصحةِ والتعليم والخدمات العامة الأساسية، تعتبر دافعاً قوياً لتوفير تلك الخدماتِ وتقليص حدة الفقر وتحقيق مستوياتٍ أفضلَ من التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي فإنها تعتبر دعماً لمؤسسات الحِكمانية في المركزِ من قبل مؤسسات المجتمع المدني التي تتشكل على المستوى المحلي.

- **تعزيز مشاركة المجتمع المدني:**

إن تعزيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في تحمل المسئولياتِ يعتبرُ عاملاً جوهرياً في الحِكمانية الجيدة. وأن هذا الأمر يتطلب توفير الحرية لإنشاء مؤسسات المجتمع المدني،

وإعادة النظر بالتشريعات الحاكمة لإنشاء ومراقبة ومتابعة نشاطات تلك المؤسسات بما يسمح بسهولة الإنشاء وزيادة الشفافية على نشاطاتها ومساءلتها في حال وجود ممارساتٍ لا تتسم بخدمةِ مصالح المشاركين بها أو بخدمة المصلحة العامة للمجتمع. إن تشجيع إنشاء مؤسسات المجتمع المدني والمشاركة بها، وإشراكها في تحمل المسئوليات المجتمعية، يساعد في تحقيق القدر الكافي من الموراد المالية التي تُجنبها الاعتمادَ على المنح والموارد المالية الخارجية والتي قد يُساء استخدامها أو يُساء اختيار الأهداف التي يتم التمويل من أجلها بما لا يخدم، بل قد يضر بمصالح المجتمع.

- **تعزيز الإعلام الحر والمسئول :**

إن وجود إعلامٍ حرٍ يُسمحُ به لوسائلَ الإعلامِ المختلفةِ من الوصول إلى المعلومات الأساسية بشفافيةٍ وحريةٍ مسئولةٍ يعتبر أمراً أساسياً لتوفير ونجاح الحِكمانية الجيدة. إلا أن هذا الأمر يتطلب تخفيفَ سيطرةِ مؤسسات الحِكمانية على وسائل الإعلام المختلفة، حتى يتسنى لها نقل المعلومات والأخبار والتعليق والنقد للسياسات والقرارات والتشريعات بحريةٍ مسئولةٍ وبما يخدم المصلحة العامة، دون التحيز أو الانتماء لجهات أو فئات أو منفذين بعينهم. فإن حرية المجتمعات غالباً ما تقاس بحرية وسائل إعلامها، وإن هذا الأمر يعتبر من الأمور المؤرّقة للسلطات الحاكمة في دول المجتمع العربي. إن توفيرَ الحرية لوسائل الإعلام يعتبرُ أمراً في غاية الأهمية لتحسين مستوى الممارسات الديمقراطية في التعبير وتحسين مستوى المساءلةِ لمؤسسات الحِكمانية سواءً التشريعيةِ، والتنفيذية والقضائية. كما أن توفير الديمقراطية في المجتمع يعملُ على تعزيزِ العدالة الاجتماعية، ويسمح بحرية الوصول إلى الخدمات ذات الجودة والنوعية، مثلما يعمل على تهيئة البيئة المساعدةِ للحكمِ المرتكزِ على الناس، وبالنهاية توفير الحِكمانية الجيدة في المجتمع.

2 - إدارة عامة حكومية حديثة تستجيب لاحتياجات المواطنين:

تشكل السلطة التنفيذية الجهاز الإداري والفني لتأديةِ وظائف الحكومة من تخطيط وتنظيم وتنفيذ ورقابة وتقييم، إضافة إلى وظائف حمايةِ وأمن المواطنينَ وممتلكاتهم وتنفيذ أحكام

القضاء، من بين عددٍ كبيرٍ من المهام التي يُعنى بها الجهاز الحكومي. وهذا بطبيعةِ الحال يتطلبُ مؤسساتٍ حكوميةٍ ذات كفاية وفعالية وإنتاجية عاليةٍ، إذا ما كان لها أن تقدم خدمات مناسبةً من حيثِ الجودة والتوقيت والاستجابة لطلباتِ واحتياجات مواطنيها والتي يمكنها التعرف عليها من خلال دراسات مستوى تقديم الخدمات الحكومية[102]. ومع علمنا بأن السلطات التنفيذية في عددٍ كبيرٍ من دول المجتمع العربي بحاجة إلى الإصلاح والتحديث ليتسنى للمجتمع بأن ينعم بخدمات مناسبة، فإننا سنعرض وباختصار شديد لعددٍ من المتطلبات الأساسية لتطبيق الحِكمانية الجيدة في نطاق الإدارة الحكومية لدول المجتمع العربي، على النحو المبين تالياً، مع التأكيد بأن عمليات الإصلاح والتحديث يجب أن تكونَ مبنيةً ومنطلقةً من داخل المجتمع مراعيةً خصوصياته وبيئته المحلية والاقتصادية والاجتماعية والمعرفية:

- **الإصلاح المؤسسي/مؤسسة التعلُّم:**

إن عملية تغيير نمط الإدارة الحكومية في العصر الحديثَ أصبح أمراً في غاية الأهمية، وذلك تبعاً لتغيّر دور الحكومة التقليدي، والتي لا زالت تراوح مكانها في معظم دول المجتمع العربي، لتمارس الدور الحديث بأن تكون معنية بوضع التشريعات ومراقبة تنفيذها، وتهيئ البيئة المساعدة للقطاع الخاص بأن يمارس دوره في تنفيذ العديد من المهام التي كانت تقدم من قبل الأجهزة الحكومية. فنجاح الإدارة الحكومية الحديثةِ يعتمدُ على توسيع نطاق مشاركة المواطنين في رسم السياساتِ العامة ووضع الأهدافِ على مستوى المجتمع، وهذا بالضرورة ينطوي على توفير الهياكل والعمليات التي تتسم بالمرونة والمفضَّلة على الأنماط البيروقراطية التقليدية. إن هذا التحول في نمطِ الإدارة الحكوميةِ يتطلبُ أن تبادرَ المؤسسات الحكومية بإداراتها، لأن تكونَ هي نفسها مؤسسات التعلُّم في هذا المجال، للعاملين فيها أولاً من حيث المشاركة في تحديد الرؤى والأهداف الإستراتيجية منها والمهنية العاليةِ في تنفيذها، ومن ثم إلى تعليم المواطنين والمتأثرين بالقرارات وبالخدمات التي تؤديها تلك الدوائر الحكومية حول كيفية المشاركة في تحملّ المسئولياتِ من خلال المشاركة في رسم السياسات والتأثير فيها من خلال طرح

---

(102) د. زهير الكايد وآخرون، دراسات استطلاع الرأي العام حول الخدمات التي تقدمها بعض الأجهزة الحكومية في الأردن، سبق ذكره، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية. 1998.

احتياجاتهم الاستراتيجية ومستوى الخدمات والمنتجات التي تقدم لهم. بمعنى آخر تعمل الإدارة الحكومية على أن يكون المواطنونَ هم محور اهتمامها الاستراتيجي.

وانطلاقاً من أهميةِ أن يكونَ التغييرُ والإصلاح نابعاً من الداخل وليس مفروضاً أو معروضاً من بيئاتٍ خارجيةٍ فعلى الإدارة الحكومية أن تتولى عملية التغيير وتبادر بها وتعملُ على تسهيلِ عملية التغيير ليتم بنجاح؛ أن تتولى الإدارة الحكومية عملية الإصلاح الإداري وذلك بتخفيف سيطرة الهياكل البيروقراطية والتحوّل نحو اللامركزيةِ بالتناغم مع الطرق الحديثة في الإدارة، فالعديد من المهام الحديثة للحكمانية تتطلب من قادةٍ ومدراءِ السلطات العامة أن تتصرف كوسطاءَ، دعاةٍ ومروجينَ، يسعونَ بنشاطٍ للحصولِ على التشارك مع مؤسساتِ الأعمالِ والمؤسساتِ غير الحكومية لإدماج المجتمع المدني في متابعة الأهداف التنموية؛ أن تعمل الإدارة الحكومية على تنمية الموارد البشرية بشكلٍ مستمر من خلال التدريبِ وتحسين المعارف والقدرات؛ أن توفر الإدارة الحكومية المعلوماتَ الدقيقة وتجهيزِ البياناتِ الحديثة والمتعلقة بالنشاطات العملية والتي أصبحت أساسية لرسم السياساتِ العامة ولأغراض قياس الأداءِ وتقييمه على مستوى القطاع العام.

إن مؤسسات التعلّم غدتْ أساسية، في عصرنا هذا، مؤسساتٍ تحوّل وتتغيّر للأفضل، فهي مؤسساتٍ تعرفُ كيف تسمعُ وتتجاوبُ مع مطالبَ ورغبات البيئات التي تعمل في نطاقها. وهذا يعني ضرورة إزالة كافة الحواجز بين مؤسسات الإدارة الحكومية وبين أفراد المجتمع الذي تخدمه.

- **تحسين المهارات القيادية والقدرات الاستراتيجية:**

إن تعزيز القدرات الذاتية بحيثُ يتم القيام بعملية التطوير والإصلاح من البيئة الداخلية يتطلب تحسين المهارات القيادية والقدرات الاستراتيجية على مستوى القطاعات المختلفة في أجهزة الدولة، وذلك لمواجهة التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في الأخذ بزمامِ الأمورِ وإحداث التحول والإصلاح، دون الركون بشكلٍ كاملٍ إلى الخبراتِ أو المعارف الخارجية عن البيئة المحلية. وهذا يتطلب بطبيعة الحالِ توفيرَ القدراتِ التحليليةِ والتشخيصية للمشاكل الإدارية وعلاجها، وتوفير القدرات اللازمة للتعرف على مكونات البيئة من حيث نقاط القوة والفرص

الممكنة وكذلك معرفة نقاط الضعف والمحددات التي يمكن أن تتعرض لها الإدارة، القدرة على تعبئة الموارد لدعم تحقيق الأهداف وإحداثِ التغييرات المؤسسية، وإدارة التغييرِ بحريةٍ وبصورةٍ آمنةٍ وفعَّالة. إن تحسين القدرات المؤسسية ينطوي على زيادةِ نطاق القدرات والإمكانات المؤسسيةِ الموجودة كمياً ونوعياً من خلال عملية إدماج إصلاح الإطار العام المؤسسي لتصرفات العاملين من خلال حُسن اختيار قياداتها وتنمية الموارد البشرية وزيادة معارفها وتحسين مستويات تعليمها.

- **إصـلاح الخدمـة المدنيـة:**

يعتبر إصلاحُ الخدمةِ المدنية وإدارة القطاع العام أمراً في غاية الأهمية للعديد من دول المجتمع العربي، وذلك إذا ما رغبت وصمّمت تلك الدولُ على زيادة إنتاجية وكفاءة وفعالية تقديم الخدمات لمواطنيها والمتعاملين مع الأجهزة الحكومية سواءً كانوا أفراداً أو جماعات أو مؤسسات أعمال محلية أو دولية. إن هذا الأمر يتطلب أن يكون هناك سياساتٌ مهنية للخدمة المدنية وأن تتوفر قيادات مهنية قادرة على رسم السياسات الفعَّالة وتنفيذها بروح من المسئولية والمهنية العالية والحيادية والأمانة، (أنظر الإطار 25). فالحكومات توظف أنواعاً عديدةً من الموظفين المهنيين مثـل الأطبـاء، والمهندسين، والقانونييـن، والمعلميـن، والمحاسبين والإداريين من ضمنِ مجموعاتٍ مهنية مختلفة، ورغم ذلك فإن كافة هؤلاء وغيرهم في الخدمة المدنية يعملون وفقَ أُطرِ مؤسسيةٍ وقانونيةٍ لها محدداتها وفرصها. فهم يشتركون في الالتزام باستخدام مهاراتهم ومعارفهم وقدراتهم لتقديم الخدماتِ والمنتجات العامةِ في الخدمة المدنيةِ دون الحصول على مكاسب خاصةٍ وذلك لقاءَ تعويضاتٍ ورواتب محددةٍ في أنظمة الخدمة المدنية في تلك الدول. كما أنهم يخضعون لمساءلة الجمهور عن تصرفاتهم.

ينطوي إصلاح الخدمة المدنية على الفصل بين العمل السياسي والمراكز الوظيفية في الخدمة المدنية، حيث تخضع المراكز الوظيفية في الخدمة المدنية إلى هياكل الوظيفة العامة المهنية في طبيعتها وذلك لحماية موظفي الخدمة المدنية من ضغوط السياسيين ولصيانة حياديتهم.

إن التطورات الحديثة والتحديات المصاحبة لها تتطلب رسمَ سياساتٍ للخدمة المدنيـة من حيث التعيين والتقييم لموظفي الجهاز الحكومي تختلف عما ألفته في العقود السابقة، والتي كانت تعتمد على الثبات والديمومة للموظفين في الخدمة المدنية بغض النظر عن أدائهم. هناك العديد من الأنظمة الحديثة غيّرت كثيراً من سياسات الأجور بحيث أصبحت تحدد عقوداً برواتب متفاوتة وفق الكفاءات والتنافسية والأداء. فلم يعد هناك كما كان يعرف بأن نمطاً واحداً من الرواتب يعطىَ لكافةِ الموظفين الذين قد يتساوون في المؤهلاتِ والخبرات، دون إعتبارٍ للتميز في الأداء والقدرةِ على الإبتكار والنضوج المهني في تحمل المسئوليات.

إن الحكوماتَ بحاجةٍ إلى بناء إطارٍ لتنظيم شئون العاملين من الموارد البشرية، سياساتٍ ومساراتٍ وظيفية مهنية قادرةٍ على جذب والاحتفاظ وتطوير وتحفيز الأفراد المناسبين وتحفيز طاقاتهم نحو تقديم الخدمات والمنتجات العامة بكفاية وفعالية وتميّزٍ في الأداء. إن إصلاح الخدمة المدنيةِ يجب أن يتضمن التركيزَ على الكفاياتِ والقيم التي يحتاجها المجتمع لتقويةِ الخدمات العامة للمواطنين بشكلٍ عام. فالقيمُ التي يجب التركيز عليها في عمليةِ الإصلاح تتضمن الموضوعية، العدالة، التحمّل، الشجاعة الريادية، الأمانة، الالتزام نحو الديمقراطية واحترام الحقوق الإنسانية ودولة القانون. وهذا يتطلب بطبيعة الحال توفير الإطار المؤسسي والكوادر البشرية ذات المهنية العالية والقادرة على تأكيدِ معايير للخدمات تتسم بالإدامة، والتوافق، والشفافية والمصداقية. مثلما يتطلب توفير القيادات الإدارية ذات المهنية العالية وتوفير التدريب المستمر للموظفين لاستيعابِ ما يقومون به من أعمالٍ وما يمكن أن يطلب منهم، إضافةً إلى تعبئة الموارد البشرية من خلال دورانِ العملِ بينهم لزيادة معارفهم ومهاراتهم الوظيفية، والتخلص من المحاباة والمحسوبية في التعامل مع الموظفين وإجراء عمليات التوظيف والترفيع وفقاً لمعايير الكفاءة والجدارة. لا بدَّ من إنهاءِ عصر إيكال الحكومات دور الموظّف الرئيسي فـي المجتمعات العربية، واستبدالـهِ بتحديد الأحجامِ والأعدادِ الصحيحة Right Sizing للوظائفِ الأساسية وأن يتم إشغالها وفقاً للجدارة، والقدرة على تحقيق النتائج Results-Oriented المحددة للأجهزة الحكومية.

إن المهنية في الخدمة المدنية وزيادة الكفاءة والإنتاجية تتطلب توفيرَ معايير للأداءِ بحيث يتمُ الرجوعَ إليها لقياس مدى تقدّم العمل وتحقيق النتائج المحددة وفقاً لرؤيا وخطط عمل المؤسسات الحكومية. فإن تصميمَ مؤشرات ومعايير للأداءِ وتطوير ورسم السياسات تمثل وظائف أساسيةً للإدارةِ الحكومية الحديثة والتي لا يمكن تركها لأي جهات أخرى خارج نطاق الحكومة. إن هذا الأمر يتماشى ويعتبر مطلباً أساسياً في ظل التحول والتغير في الأدوار للحكومةِ من "المزوِّد الوحيد" للخدمات إلى دور المُنشئ، المُقرض، المُتعهد، المُشتري، والمُنظم التشريعي. كما أن البيئة المجتمعية الحديثة تتطلب أن يكون الجمهور على إطلاع ومعرفة بالخدمات ومستوى تقديمها. إضافةً إلى الحاجة لقياس النتائج للسياسات والبرامج وأثرها على المواطنين والمجتمع والقدرة على مراجعتها بهدف تحسينها، ولمعرفة قيمة تلك الخدمات من خلال المساءلة لتأكيد مدى تحقيق القيمة وفعالية التكاليفِ التي يتم إنفاقها على الخدمات والمنتجات الحكومية، وفي النهاية تحقيق رضا المواطنين عنها.

- **استخدامات التكنولوجيات الحديثة:**

إن إصلاح الخدمة المدنية يمكن له أن يحقق نتائج سريعةً ودقيقةً إذا ما تم التوسع في استخدامات التكنولوجيات الحديثة وبشكلٍ خاص تكنولوجيا المعلومات والتي تتضمن الإصلاحات الأساسية في مجالات الحِكمانية التي يمكن أن تنطوي على زيادة فعالية وكفاية مؤسسات الحِكمانية، وزيادة وتحسين الحصول على المعلومات من قبل الجمهور، وتقديم خدمات بشكلٍ أفضل وبناء التشارك لحكمانية متفاعلة ومشاركة. إن زيادة حرية دخول المواطنين لمصادر المعلومات يعني زيادة الشفافية والمساءلة والحد من ممارسات الفساد والإفساد في الإدارة الحكومية في المجتمع. مثلما تعمل تكنولوجيا المعلومات على فتح المجال واسعاً لمشاركة الجمهور في رسم السياسات العامة للحكومة ومتابعة تنفيذها والمساهمة في تقديمها من خلال سهولة التواصل التي يوفرها الآن البريد الإلكتروني والإنترنت والمواقع الإلكترونية Home-Page و Websites وما يتبع ذلك من تعديلٍ على التشريعاتِ التي تسمح الآن باستخدامات تلك الوسائل واعتمادِ مراسلاتها والوثائق الصادرة من خلالها كوثائقَ يتمُّ اعتمادِها رسمياً في التعامل. إضافةً إلى توفير عمليات الاتصال والتراسل الإلكتروني بين الأجهزة الحكومية مع بعضها البعض، ومع مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني

سواءً على المستوى المحلي أو الدولي. فإدارةِ نظم المعرفة الحديثة تحسّن القدرات في تسريع عملية إنجاز المهام من ناحيةِ تسهيل عملية تفويض الصلاحيات للمستويات الدنيا والقريبة من المواطنين، مثلما تسمح بُحسنِ استثمارِ مساهمة الخبراء المحليين والخارجيين بسرعة كبيرة.

قطعت العديد من دول المجتمع العربي شوطاً كبيراً في استخدامات تكنولوجيا المعلومات، وإن التحدي الكبير الذي يواجه البعضَ ربما يكون في توفير الموارد الماليةِ لتمويل التحول من الأساليب التقليديةِ إلى استخدامات التكنولوجيات الحديثة ومعداتها وأدواتها. ولكن التحدي الأكبرَ والذي يواجه كافة دول المجتمع العربي، مثلما يواجهه العديد من دول العالم النامي، هو في توفير القدرةِ على استيعاب التكنولوجيات الحديثة وفق خلقِ ثقافةِ تكنولوجيا معلوماتٍ وطنيةٍ، وتجاوز المشاكل الفنيةِ التي ستواجه العديد من الدول (أنظر الإطار 7). يتطلب هذا التوجه من الحكوماتِ رسم الاستراتيجيات الوطنية لتكنولوجيا المعلومات التي تحددَ الأولوياتَ وتوضّحها، مثلما ترسم الخطط العملية لتنفيذ تلك الاستراتيجيات على المدى القصير والمتوسط والطويل بمشاركةٍ من القطاع الخاص والمجتمع المدني في رسم تلك الاستراتيجيات أو الخطط اللازمة للتنفيذ، وذلك للتغلب على التحديات التي ستواجه تحقيق النتائج المرجوةِ من إدخال تكنولوجيات المعلومات على نطاق واسع.

- **تعزيز اللامركزية ونقل السلطات:**

إن قضية اللامركزية في قضايا الحِكمانية الجيدة والتي تنطوي على نقل للسطات والصلاحيات لاتخاذ القرارات من الإدارة المركزية للمؤسسات الحكومية إلى إداراتها التابعة لها، ومن الإدارات إلى الوحدات الإدارية الأدنى منها، ومن الحكومة المركزية إلى المستويات الحكومية الدنيا والمحلية.

إن نقل صلاحيات وسلطات اتخاذ القرار في العديد من وظائف الحكومة مثل التعليم والصحة والتنمية الاجتماعية والوظائف العديدةِ الأخرى لا يسمحُ بتقديم الخدمات قريباً من المواطن فحسب، بل يسمح إلى تفعيل دور المواطن وزيادة تفاعله مع الوحدات الحكومية للمساهمة في تحمل المسئوليات من رسمٍ للسياسات ومتابعة تنفيذ الخدمات والمبادرة في تحسينها من خلال المشاركةِ في إبداء الرأي وطرح الحلول للمشاكل التي تكتنف التنفيذ الفعَّال.

وإذا نظرنا لطبيعة الإدارة الحكومية في الدول العربية فإننا نجدها تميل بشكلٍ كبير نحو المركزية ولا تولي أهميـة كبيرة للمشاركة في المستويات الإدارية الدنيا أو المحلية، تحت مبرراتٍ عديدةٍ منها المالية والمهنية والتقنية والبنية التحتية. إلا أن مثل تلك المبررات تحتاج إلى مبادراتٍ من إدارةِ الحكومة المركزية لإشراك المحافظات والحكومات المحلية بمجالسها البلدية والتنفيذية أو الاستشارية وممثليها في تحمل مسئولياتِ تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية (أنظر الإطار 35) لتلك المحافظات والمحليات وذلك لمعالجةِ مشاكل تركيز التنمية في المراكز أو العواصم أو مراكز المحافظات والمحليات فقط، دون الوصول إلى أو إدماج الأحياء البعيدة والمعزولة أو الفقيرة والمحرومة من الخدمات، والتي تفتقر إلى توفرّ البنى التحتيةِ اللازمة للعيش الكريم للمواطنين فيها من جانبٍ ولاستقطابِ المشاريع الرأسمالية والاستثمارية للعملِ في تلك المواقع من جانبٍ آخر.

3 - توفير الشفافية والمساءلة ودولة القانون :

إن من أبرز قضايا ومميزات الحِكمانية الجيدة توفيرَ الشفافية في القوانين والإجراءات والتشريعات المختلفة التي تضبط التعامل مع الناس في المجتمعات بشكلٍ عام، (أنظر الإطار 29). كذلك الأمر بالنسبة لأهمية توفير المساءلة من خلال أدوات وأساليب الرقابة على الأداء سواء في القضاءِ والعدل بين الناس أو على أداء السلطة التنفيذية بحيث يكفل القانون والإجراءات الإدارية حقوق المواطنين وسيادة دولة القانون وأن يتم تنفيذ القوانين بنزاهة وعدالة، (أنظر الإطار 31). ويمكن النظر إلى تلك القضايا من خلال التركيز على الجوانب والمتطلبات التاليةِ باختصارٍ شديد:

- **الشفافية في التشريعات والإجراءات الإدارية:**

يساعد وضوح التشريعات القانونية وبساطتها على حُسن التعاملِ معها من قبل المواطنين دون الاعتمادِ على مـن يقوم بالمساهمةِ بتفسيرها، ومـا يكتنف ذلك من أعباء مالية وجهـود تبذل في سبيل توضيح ما تنطوي عليه القوانين وما يؤول في العديد من الحالات إلى تفشيّ حالاتٍ من الاستغلال المعرفي والمهني، وبالتالي المالي. وكذلك الأمر بالنسبة إلى الإجراءات الإدارية والتي كلما إتسمت بالوضوح، كلما حدَّت من استغلال السلطات، وساعدت المواطنين على سهولة التعامل مع الأجهزة الحكومية ببساطة ودونما عناء في التواصل وحل المشاكل والحصول

على الخدمـات في الوقت المناسب وبالنوعيـة المطلوبة. فالشفافية في التشريعات والإجراءات الإدارية تعكس بساطتها، الأمر الذي تفتقر إليه معظم دول المجتمع العربي، مثلما تعكس سهولة كشفِ ممارسات الفساد ومكافحتهِ لإحقاق العدالـة والمساواة وتوفير النزاهـة والأمانة في المجتمعات بشكلٍ عام. فتعقيد القوانين والتشريعاتِ يعمل على بطءِ الإجراءات في تنفيذ النشاطات الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والخدمية (أنظر الإطار 28). كما أن تعقيد الإجراءات يؤدي إلى تقليص تنافسية المجتمع على استقطاب الاستثمارات، سواء المحليةِ أو الخارجية منها. وهذا بدوره يضاعفُ من بطءِ عملية النمو الاقتصادي ومن تحقيق التنمية الشاملة على مستوى المجتمع. لذا يصبح لزاماً على المجتمعات العربية أن تأخذ قضايا الشفافية وتبسيط الإجراءات والتشريعات ووضوحها على قائمة أولوياتها الإستراتيجية لتحد من ممارسات الفساد ولتساعد في تحقيق التنمية الشمولية، باستقطابها الاستثمارات المحلية والخارجية وزيادة تنافسيتها على استقطاب تلك الاستثمارات بين دول العالم.

- **تعزيز المساءلة حول الأداء والإنجازات في المجتمع:**

إن قضية المساءلة تتم عندما يكون هناك علاقات بين مواقع متفاوتة في المستويات الإدارية، حيث يكون أحد المستويات أو الأفراد مسئولاً عن تصرفاته وأدائه للمهام المناطة به تجاه مستوى إداري آخرَ، سواءً كان داخل المؤسسة الواحدة أو بين المؤسسات في الدولة. وفي حالة المساءلة على مستوى المجتمعات نجد بأن السلطات التنفيذيةِ تكون مسئولة أمامَ السلطةِ التشريعيةِ في سلوكياتها وعملياتها الإدارية وإنجازاتها. مثلما نجد أن أدوات المساءلةِ تشمل أيضاً أجهزة الرقابة والتفتيش والتدقيق المحاسبي والمالي والمحاكم والقضاء بشكلٍ عام في مساءلة الأفراد أو الجماعات أو المؤسسات أو الإدارة الحكومية بشكلٍ عام. لذا نجدُ بأن تركيز المساءلة للأجهزة المعنية ينصبُّ على أهميةِ تحقيق الكفاية والفعالية والإنتاجية والنزاهة والأمانة في تنفيذ النشاطات المختلفة في أجهزة الدولة.

إن مثل هذا الأمر يعتبر في غاية الأهمية لدول المجتمع العربي بشكلٍ خاص، مثلما هو هام أيضاً لكافة دول العالم التي تصبوا إلى زيادة إنتاجيتها وتحقيق الإزدهار والرفاهية والعدالة في مجتمعاتها. إن عملية المساءلة أصبحت ذات أهمية قصوى، ليس على الإدارة الحكومية فقط، بل أيضاً على ممارسات ونشاطات المؤسسات العامةِ والشركات الكبرى التي يساهم بها ويتأثر

بنشاطاتها الجمهور بشكلٍ واسع. ولعل ما يكتشفه العالم الآن، على ساحة القطاع الخاص في الولايات المتحدة من غياب الشفافية في ممارسات العديدِ من الشركات التي جرى ويجري إفلاسها مثل شركات إنرون ENRON، وورلد كوم WORLDCOM، وزيروكس ZEROX وغيرها، يبين مدى الخطورة ليس على اقتصاديات الولايات المتحدة فقط، بل وعلى اقتصاديات دول العالم الأخرى، بفضلٍ من العولمة الإقتصادية، وتأثيرها على الأسواق في معظم الأسواق المالية العالمية الكبرى. حيث أثبتت التحقيقات التي أجرتها السلطات القضائية المختصة وهيئة الرقابة على البورصةِ والشركاتِ واللجان النيابيةِ في الكونغرس الأمريكي أن الرؤساءَ التنفيذيين نفّذوا أفعالهم، غير المشروعة، وانتهكوا القوانين بالتواطؤ مع المحاسبين القانونيين أو مفوضي الرقابة وبتغطيةِ مستشاريهم الماليين ومحامين متخصصين بقوانين الشركات وعالم الأعمال. وهذا ما حدا بدولةٍ مثل الولايات المتحدة، تؤمن بحرية رأس المال وباقتصاديات السوق، أن تضع القوانين التي تُلزمَ الشركاتِ على الإفصاح عن نشاطاتها وحساباتها الحقيقة، مثلما تفرض القيود على الشركات المحاسبية القائمةِ على تدقيق حسابات تلك الشركات، التي كانت تفخر بحياديتها ودقتها، يمكن أن تكون عكس ذلك بالتواطؤ والتزوير والإخفاء (أرثر أندرسون) لتعلن عن النتائج الفعلية لممارساتها العملية والمالية، ومساءلة تلك الشركات عن أيةِ ممارساتٍ غير منضبطة، وذلك خدمةٍ للاقتصادات الوطنية والعالمية. لذا نجد بأن توفير الشفافيةِ يعتبر أساساً لتسهيل عملية المساءلةِ والتي تعمل جنباً إلى جنب على تحسين مستوى النزاهةِ والأمانة وتحقيق الازدهار والنمو الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وسيادة دولة القانون في المجتمعات.

- **التمكين لدولة القانون:**

تتمثل دولة القانون بتوفر قضاءٍ مستقلٍ وذى كفاءةٍ عاليةٍ ونزيهٍ قادرٍ على تحقيق العدالة والمساواة بين الأفراد والجماعات والمؤسسات المحلية والدولية في المجتمع. وهذا الأمر ينطوي على وجود الأنظمة التشريعية والتشريعات القادرة على تنفيذ حكم القانون بنزاهة وعدالة. فالتشريعات تشتمل على نطاق واسع من الأدوات القانونية والقرارات المؤسسية، والقوانين البرلمانية، والمجالس التشريعية على المستويات المختلفة، والأوامر، والأعراف، والخطط، والتعليمات الإدارية، والتي من خلالها تفرض الحكومة المحدداتِ على سلوكيات المواطنين ومؤسسات الأعمال. حيث إن تلك التشريعات هي نتاج النظام التشريعي الواسع والذي يتضمن

العمليات والمؤسسات التي يتم من خلالها تطوير تلك التشريعات ووضعها موضع التنفيذ وأن يعمل القضاء وفقاً لها.

هذا ويتسم القضاءُ والتشريعات القانونية في العديدِ من دول المجتمع العربي بالتعقيد والبطء في الوصول للأحكام وكثرة القوانين والتشريعات المختلفة مما يصعِّب على المواطنين والمتعاملين مع الأجهزة الحكومية التعامل معها لما فيها من غموض وتعقيد. لذا يصبح لزاماً على دول المجتمع العربي أن تعمل على تخفيف حدة تلك التشريعاتِ Deregulation وتبسيطها وإدخال تكنولوجيا المعلومات على المحاكم والأجهزة القضائية مما يسِّهل عملية التقاضي، إضافةً إلى أهمية توفير المهنية العالية للقضاةِ والمحامين، من خلال التدريب والإطلاع على التجارب الدولية والخارجية الناجحة في تحسين معارف العاملين في القضاء، قضاةً وإداريين على حدٍ سواء. إن المحافظة على استقلالية القضاء بعدم التدخل من السلطات التنفيذية أو جهات المصالح الأخرى للمحافظة على حيادية واستقلال القضاء لأمر في غاية الأهمية. وإن هذا الأمر لم يصل إلى المستوى المناسبِ في العديد من دول المجتمع العربي. لذا فإن استقلالية القضاء من حيث التعيين والترقيات والترفيعات والتأهيل وتحديد الرواتب والامتيازات والمكافآت، تغدو أموراً في غاية الأهمية لاستقلال ونزاهة القضاء والمؤسسات القانونية وهي المعيار الأساسي لتوفير الحِكمانية الجيدة في المجتمعات.

أصبحت عملية إصلاح الإدارة والأنظمة التشريعية ملحةً لدول العالم العربي، رغم تعقيدها وصعوبتها، إلا أن عدداً من الدول العربية بادرت في السنوات الآخيرة لإصلاح القضاءِ والأنظمة التشريعية. حيث تبين لها بأن مراجعة أو إلغاءِ بعض التشريعات القديمة، والتي لم تعد عمليةً في هذا العصر، أو التي تعيق التنافسية للمجتمع لا تؤدي إلى مكاسب اقتصادية وسياسية للمجتمع. كما أصبح واضحاً، بأن استراتيجيات الإصلاح القضائي والتشريعي، أكثر فعاليةً لتطور الفهم والمعرفة نحو طبيعةِ وديناميكية دور الدولة، المعنية بالتشريع التنظيمي بدلاً من الإنتاج المباشر لتحسين تصميم استراتيجيات الإصلاح. وبأن إدارة التشريعات تُنشأ بشكلٍ أكبر كوظيفةٍ إدارية مركزيةٍ، بحيث تقوم الحكومة المركزية بإنشاء التشريعات التنظيمية ومتابعتها وتترك للقطاعات المختلفة عمليات التنفيذ والإنتاج تحت مفهوم تخفيف التشريعات التنظيمية لما

لذلك من تعزيزٍ وتشجيع للاستثماراتِ وتسهيلٍ للأفراد والمؤسسات على التعامل مع الإدارة الحكوميةِ ومؤسساتها المختلفةِ بفعاليةٍ وكفايةٍ وإنتاجية عالية.

4 - الخلاصــة :

إن بحث موضوع الحِكمانية في هذا الكتاب، سواءً على المستوى القُطري والإقليمي والعالمي، أو على مستوى الدول المتقدمة أو على مستوى القطاع الخاص أو الحكومي أو المدني يبين وبشكلٍ جليٍّ بأن نجاح التنمية الشمولية وإدامتها تتطلب تكامُلَ أدوارِ مكونات الحِكمانية، من قطاع حكومي وقطاع خاص وقطاع مجتمع مدني. فإن أي عنصر من تلك العناصر لا يمكن له منفرداً أن يحقق التنمية على مستوى المجتمع بكفاية وفعالية، أو أن يستجيب بشكلٍ فعَّال وكفءٍ لمتطلبات المواطنين سواءً كانت تلك المتطلبات أو الاحتياجات اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية أو خدماتيةٍ. من هنا تأتي أهمية الحِكمانية بمؤسساتها وآليات عملها وفق مميزات وخصائص من الشفافيةِ والمساءلةِ والتشارك والمشاركة وتأكيد الديمقراطية والعدالة ودولة القانون، وفق معايير الكفاية والفعالية وبالتركيز على المواطنين في تحقيق النتائج التي يقيِّمها المواطنون بشكلٍ كبير.

إن تكامل الأدوار بين مكونات الحِكمانية، يعتبر منهجية لتحقيق النجاح والرفاهية والنمو الاقتصادي والسياسي والفكري في المجتمعات الصناعية والمتقدمة بشكلٍ خاص. ورغم وجود بعض المبادرات الناجحة في عددٍ من دول العالم النامي والدول العربية، إلا أن التحديات التي واجهتنا في العقود السابقة و التي ندخل بها القرن الحادي والعشرين، لا تزال تشكل عبئاً على تلك الدول في محاولاتها لمجابهة وتخطي تلك التحديات سواءً السياسية أو الاقتصادية أو التكنولوجية أو المعرفية. فالقطاع الخاص في أغلب الدول العربية لا زال ضعيفاً ولا يقوى على تنافسية الأسواق العالمية، ولا على المساهمة الفاعلة في تحقيق التنمية وإدامتها في المجتمعات العربية. كما أن مؤسسات المجتمعات المدنية، ورغم تعددها وكثرتها، إلا أنها لا زالت تعاني من الإحباط والتبعية والتشتت في الجهود.

أما القطاع الحكومي فلا زال يراوح مكانه التقليدي، في العديد من الدول العربية، ولا زال يمارس دور المسيطر والمقيّد أو المعيق للمبادرات التحديثية أو الابتكارية سواءُ من داخله للتطوير أو المبادرات من القطاعات الأخرى المتمثلة في القاع الخاص والمدني. لذا نجد بأن

مستويات التنافسية على مستوى الدول العربية تَقبعُ في المراكز دون المتوسطة، كما أن مستويات الشفافية ومكافحة الفساد لا زالت دون المتوسطات العالمية، وكذلك الأمر بالنسبة لمستويات دخول الأفراد ومستويات الرفاهية التي ينعكس بارتفاع نسبة شرائح الفقر في الدول العربية مقارنةً بدول العالم، سواءً النامي أو المتقدم. ولعل السر الأكبر في تحقيق تلك النتائج السلبية في عالمنا العربي يكمن في تدني مستوى الممارسات الديمقراطية وحرية الرأي والتعبير التي تعتبر من الآليات المناسبة للحوار مع عناصر المجتمع المختلفة وفي خلق بيئة التوافق والإنسجام في الفكر والطرح لرسم استراتجياتٍ وسياساتٍ تنم عن رؤى وتوجهات تخدم المجتمعات ومصالحها العامة قبل المصالح الشخصية والذاتية للبعض، سواءٌ كانوا في الإدارات الحكومية أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني.

نعم، هناك العديد من المبادرات الإيجابية في العديد من الدول العربية والتي تتم بمساعدة من المنظمات الدولية والعربية والمحلية وتحقق نجاحات جيدة في بناء الحِكمانية وتحقيق النتائج الإيجابية على طريق تنمية وبناء المجتمعات أو قطاعات منها بشكلٍ يسمح بالإعجاب والتفاؤل. إلا أن هذا الأمر يتطلب مزيداً من استثمار التجارب الناجحة الدولية والعربية منها. مثلما يتطلب استثمار مبادرات المنظمات العربية والدولية على حدٍ سواء لتحقيق المزج والتلاقح الفكري والمعرفي بما يتناسب مع البيئة العربية وقيمها وتراثها وطموحاتها في التحديث والتغيير الإيجابي في البيئة السياسية الاقتصادية والثقافية والإدارية.

فالحِكمانية تتطلب العديد من توفير البنى التحتية وتحسين القدرات البشرية والمهنية والتقنية في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع المحافظة على الفصل بين تلك السلطات لتمارس كلٍ منها دورها بكفاية وفعالية وشفافية واحترام للرأي الآخر وللقانون. كما أن الحِكمانية تتطلب التأكيد على تحسين قدرات القيادات الإدارية في القطاعات الحكومية والخاصة والمجتمع المدني، ليكونوا قادرين على المبادرة وتحمل المسئوليات أمام الجمهور وأمام الجهات المسئولين أمامها. وهذا بدوره ينسحب على أهمية تدريب الموارد البشرية بصورة ترفع مستوى المهنية وفق أُسسٍ من العدالة والتنافسية والكفاءة والإقتدار في تحمل المسئوليات. إن استثمار استخدامات وتسهيلات تكنولوجيا المعلومات في تنفيذ العمليات الإدارية والخدمية وتوفير المعلومات الدقيقة في الوقت المناسب لرسم السياسات واتخاذ القرارات، أصبحت أمراً في غاية

الأهمية في نجاح الدول المتقدمة. وأن تطوير وتحسين القدرات لاستثمار تكنولوجيا المعلومات في العالم العربي المقرون بالمعلومة والمعرفة وكيفية استثمارها في الحياة العملية واليومية أصبح ضرورة قصوى لتحقيق التنمية الشمولية وتطويرها وإدامتها. إن إعادة النظر بدور الحكومات في عصر التحديات، أصبح أمراً بالغ الأهمية لبقاء تلك الحكومات واستمرارها في وضع التشريعات ومتابعتها، وإعطاء المجال للقطاع الخاص بأن يأخذ دوره الإيجابي في الاستثمار وبناء المجتمع، وكذلك إعطاء الدور لمؤسسات المجتمع المدني أن تأخذ دورها المطلوب في تقديم الخدمات للمواطنين في المواقع الجغرافية المختلفة ولتكون عوناً للحكومات في إيصال الآراء حول مستوى الخدمات وبيان الأولويات التي يجب تنسيق وتكامل الأدوار الثلاثية لتحقيقها بكفاية وفعالية وعدالة. فالحِكمانية تنطوي على نقل السلطات والصلاحيات من المستويات المركزية إلى المستويات الإقليمية والمحلية وللأحياء الشعبية لتكون قريبة من المواطنين الذين يتأثرون بالقرارات والخدمات التي يتم تقديمها من قبل المؤسسات المعنية.

فالحِكمانية تسعى لتحقيق الرفاهية والعدالة والديمقراطية والمساواة وتخفيف حدة المشكلات المجتمعية والإقليمية والعالمية. وأن باستطاعة العديد من الدول العربية تحقيق النجاحات في توفير متطلبات تلك الأهداف، إذا ما عملت على التغيير وأخذ المبادرات الإصلاحية مستفيدة من التجارب الدولية والعربية والمحلية وفق برامج عملية يمكن للمنظمة العربية للتنمية الإدارية أن تقوم بالإعداد لها مستعينة بالخبرات العربية والدولية المناسبة، ولتكون تلك الدول نماذج يمكن الاقتداء بها مع التكيّف وفقاً للبيئات العربية المختلفة.

أسأل الله جلّت قدرته أن أكون قد وفقت في خدمة القارئ والخبير في المجتمع العربي لما فيه الخير والتقدم للأمة العربية والعالم على حدٍ سواء.

المراجـع الإضافيـة

المراجعة الإضافية بالعربية :

1. المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، **رؤية مستقبلية للتعليم في الوطن العربي**، تونس، 1998.

2. جيرمي بوب، **أنظمة النزاهة الوطنية: الكتاب المرجعي للشفافية الدولية (مترجم)**، الشفافية الدولية، برلين، ألمانية، 1997.

3. زهير الكايد وآخرون، **دراسة استطلاعات الرأي العام SDS حول الخدمات التي تقدمها عدد من الدوائر الحكومية في الأردن للمواطنين: الجمارك، ضريبة الدخل، الأراضي والمساحة، وزارة التنمية الاجتماعية، وصندوق المعونة الوطنية**، معهد الإدارة العامة، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 1998.

4. سامح فوزي، **المساءلة والشفافية: إشكاليات تحديث الإدارة المصرية في عالم متغير**، مركز الدراسات الإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 1999.

5. سلوى شعراوي جمعة وآخرون (تحرير)، **إدارة شئون الدولة والمجتمع**، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2001.

6. شوقي جلال، **العرب والتحدي الثقافي: عالم بلا حدود**، المستقبل العربي، بيروت، 1999 .

7. مصطفى كمال طلبه وآخرون، **مذكرة الاستثمار المشترك والتنمية**، مجلس الوحدة الإقتصادية العربية، عمان، الأردن، 2001.

8. مركز دراسات الوحدة العربية، **العرب وتحديات العلم والثقافة: تقدم من دون تغيير**، بيروت، 1999.

المراجع الإضافية بالإنجليزية:

1. Al Hamad, A., **The Dilemmas of Development in the Arab World**, Paper presented at Arab World 2000 Symposium: Transformation and Challenges, Center for Contemporary Arab Studies, Washington, D.C., 30-31 March, 2000.

2. Barberis, peter, **The New Public Management and a New Accountability in Public Administration**, 79 (3), 1998.

3. Beck, Ulrich, **What is Globalization?**, Polity Press, Cambridge, UK, 2000.

4. Caiden, Naomi J. and Gerald E. Caiden, **Toward More Democratic Governance: Modernizing the Administrative State in Australia, North America, and the United Kingdom**, Paper prepared for the Group of Experts on the United Nations Programme in Public Administration and Finance at its Fifteenth Meeting, DPEPA/DESA, N.Y. U.S.A., 2000.

5. Chen, S. and Ravillion, **How did the World's Poorest Fare in the 1990's?,** World Bank, Washington D.C., 2000.

6. Deleon, Linda and Robert G. Denhardt, **The Political Theory of Reinvention**, in Public Administration Review, 60(2), 2000.

7. Dhonte, P. R. Bhattacharya and T. Yousef, **Demographic Transition in the Middle East: Implication for Growth, Employment and Housing**, IMF Working Papers, WP/00/41, IMF, Washington D.C., 2000.

8. Doraid, M., **Human Development and Poverty in the Arab States**, Paper presented at the Third Mediterranean Development Forum: Voices for Change, Partners for Prosperity, Cairo, Egypt, 5-8 March, 2000.

9. ESCWA**, Report of the Expert Panel on Information Technology and Economy**, Beirut, Lebanon, 15-16 May, 2000.

10. Frederickson, H. George, **Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration**, in Public Ad-ministration Review, 56(3), 1996.

11. Hodess, Robin with Jessie Banfield and Toby Wolfe (eds), **Global Corruption Report 2001**, Transparency International, Berlin, Germany, 2001.

12. ILO**, World Employment Report 1998-1999: Employability in the Global Economy: How Training Matters**, France, 1998.

13. Kaufmann, D. A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, **Governance Matters, Working Paper no. 219**, World Bank, Washington D.C., 1999.

14. -------------, **Aggregating Governance Indicators, memo**, World Bank, Washington D.C., 1999.

15. Kazancigil, A., **Governance and Science Market-Like Modes of Managing Society and Producing Knowledge**, International Social Science Journal, UNESCO, Vol. 155, 1998, PP. 69-79.

16. O'Connel, Brian, **A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organization?** Proceed with CoCaution in Public Administration Review, 56(3), 1996.

17. O'Donnel Guillermo, **Horizontal Accountability and New Polyarchies**, Paper prepared for the Conference on "Institutionalizing Horizontal Accountability", co-organized by the Institute for Advanced Studies of Vienna and the International Forum for Democratic Studies, Vienna, June 1997.

18. OECD, Corporate **Governance: Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets**, OECD, Paris, France, 1998.

19. -----------, **Governance In Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, OECD, Paris, France, 1996.

20. Opazo, Andres, **Ethics, Culture and Citizenship: Dimensions of Democratic Governance, in Governance and Democratic Development in Latin America and the Caribbean**, UNDP Bureau for Latin America and the Caribbean, N.Y. U.S.A., 1997.

21. Reschenthaler, G. B. and F. Thompson**, Public Management and the Learning Organizations**, in International Public Management Journal, 1(1), 1998.

22. Sen, A. K., **Culture and Development**, Paper presented at the World Bank Meeting, Tokyo, Japan, December, 2000.

23. ------------, **Development and Freedom,** Anchor Books, London, UK, 1999.

24. Spar, Debora L. and David B. Yoffe, **A Race to the Bottom or Governance from the Top?** In Prakash, Aseem and Jeffrey A. Hart (eds), Coping with Globalization, Routledge, N.Y. U.S.A., 2000.

25. United Nations, **Decentralization: Conditions for Success**, Lesson from Central and Eastern Europe and the Commonwealth Independent States, ST/ESA/PAD/SER.E/7, 2000.

26. -----------, **Professional and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions**, ST/ESA/PAD/SER.E/5, 2000.

27. UNDP, **Decentralization and Local Governance: Interim Case Studies: Brazil, Honduras, India, Jordan, Pakistan, Philippines, Poland, Uganda, and South Africa**, Decentralized Governance Programme, MDGD, UNDP, N.Y., U.S.A., 1999.

28. -----------, **The Study of Best Practices in Civil Service Reforms: Cases of 10 Countries**, MDGD, UNDP, N.Y., U.S.A., 1998.

29. ------------, **The Shrinking State: Governance and Human Development of Independent States**, Regional Bureau for Europe and the CIS, N.Y., U.S.A., 1997.

30. ------------, **Human Development Report 2000**, New York and Oxford: Oxford Un. Press, N.Y., U.S.A., 2000.

31. -------------, **Human Development Report 2001**, New York and Oxford: Oxford Un. Press, N.Y., U.S.A., 2001.

32. -----------, **Preventing and Eradicating Poverty: Main Elements of a Strategy to Eradicate Poverty in the Arab States**, N.Y., U.S.A., 1997.

33. UNESCO, **1998 World Education Report: Teachers and Teaching in a Changing World**, Darantiere, France, 1998.

34. Wholey, Joseph, **Performance-Based Management, in Public Productivity of Management Review**, 22(3), 1999.

35. World Bank, **Initiative in Legal and Judicial Reform**, World Bank, Washington D.C., U.S.A., 2001.

36. ------------, **World Development Report, Entering the 21st Century**, Oxford Un. Press, N.Y., U.S.A., 2000.

37. ------------, **Governance: The World Bank Experience**, World Bank, Washington D.C., U.S.A., 1994.